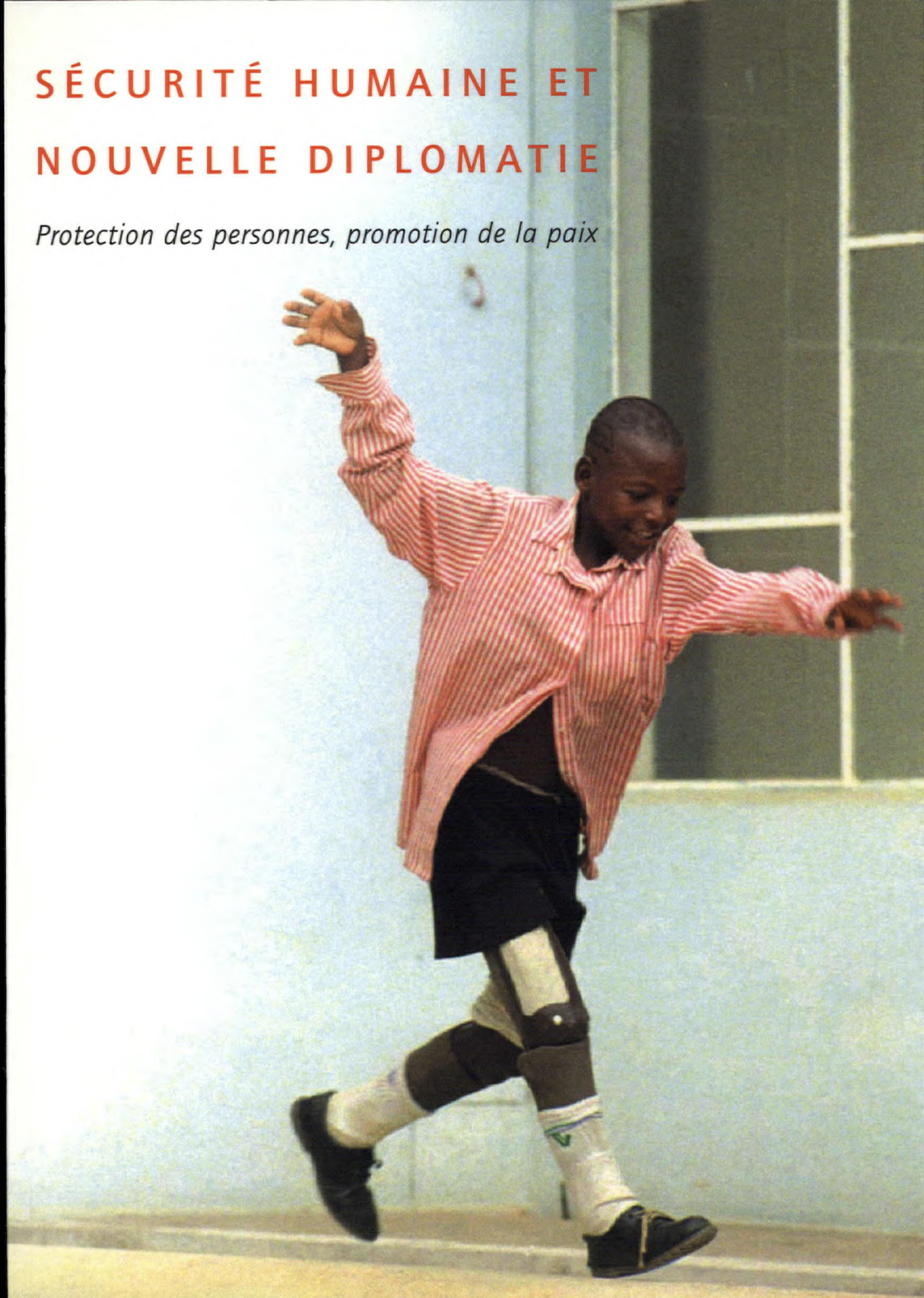
SÉCURITÉ HUMAINE ET NOUVELLE DIPLOMATIE

Protection des personnes, promotion de la paix



Sous la direction de Rob McRae et Don Hubert

Sécurité humaine et nouvelle diplomatie

Protection des personnes, promotion de la paix

SOUS LA DIRECTION DE
ROB MCRAE ET DON HUBERT

Traduit de l'anglais par Aude Burgo, Michel Buttiens, Betty Cohen, Jonathan Felton, François Gauthier, Didier Lafond, et Marie Françoise Lalande

McGill-Queen's University Press
Montréal & Kingston · London · Ithaca

© Sa Majesté la Reine en Chef du Canada, 2001
Publié par les Presses de l'université McGill-Queen's et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en collaboration avec le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux.
ISBN 0-7735-2429-0 (relié)
ISBN 0-7735-2430-4 (broché)

Dépôt légal : premier trimestre 2002
Bibliothèque nationale du Québec

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire ou de transmettre le contenu de la présente publication, sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit, enregistrement sur support magnétique, reproduction électronique, mécanique, photographique, ou autre, ou de l'emmagasiner dans un système de recouvrement sans l'autorisation écrite préalable du Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, Ottawa, Ontario K1A 0S5.
Numéro de Catalogue : E2-206/2001-2F (édition relié toile)
E2-206/2001-1F (édition cartonné)
Auteur: Affaires étrangères et du Commerce international Canada.

This publication is also available in English under the title : *Human Security and the New Diplomacy*

Imprimé au Canada sur du papier sans acide

McGill-Queen's University Press bénéficie de l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ), ainsi que du soutien du Conseil des arts du Canada pour son programme d'édition.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
Sécurité humaine et nouvelle diplomatie : protection des personnes, promotion de la paix
Traduction de : Human Security and the new diplomacy.
Comprend des références bibliographiques
ISBN 0-7735-2429-0 (relié)
ISBN 0-7735-2430-4 (broché)
1. Sécurité internationale. 2. Paix. 3. Intervention (droit international)
I. McRae, Robert Grant II. Hubert, Don III. Burgo, Aude
JZ5584.C3H8514 2002 327.1'72 C2001-903985-9

Composition : Dynagram Inc. en 10/12 Baskerville.

Photographie en couverture de David Longstreath, Archives photo de la Presse canadienne

À tous les Canadiens et Canadiennes qui ont maintenu la paix, fourni leur aide et apporté leur soutien aux innombrables personnes en danger et qui souffrent dans le monde entier. Ce livre leur est dédié, à eux, à leurs familles et, dans certains cas tragiques, à leur mémoire.

Table des matières

Les illustrations se trouvent entre les pages 148 et 149

Encadrés et figures / xi

Abréviations / xiii

Avant-propos / xix
KOFI A. ANNAN

Préface des directeurs de publication / xxi

Introduction / 3
LLOYD AXWORTHY

1 La sécurité humaine dans le contexte de la mondialisation / 15
ROB MCRAE

Étude de cas : Mines terrestres et sécurité humaine / 30
MARK GWOZDECKY ET JILL SINCLAIR

2 L'évolution du maintien de la paix / 44
PATRICIA FORTIER

Étude de cas : Le maintien de la paix en Sierra Leone / 61
ALAN BONES

Étude de cas : Le défi du microdésarmement / 72
JENNIFER LOTEN

3 L'édification de la paix dans les sociétés, après le conflit / 84
MICHAEL SMALL

Étude de cas : La Bosnie-Herzégovine / 99
SAM HANSON

Étude de cas : Haïti / 108
DAVID LEE

Étude de cas : Le Guatemala / 116
DANIEL LIVERMORE

4 Intervention militaire à caractère humanitaire / 123
DON HUBERT ET MICHAEL BONSER

Étude de cas : La campagne aérienne au Kosovo / 135
PAUL HEINBECKER ET ROB McRAE

5 Protéger les plus vulnérables : les enfants touchés par la guerre / 149
CARMEN SORGER ET ERIC HOSKINS

Étude de cas : Le protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés / 169
ROSS SNYDER

6 L'évolution du droit international humanitaire / 178
DARRYL ROBINSON ET VALERIE OOSTERVELD

Étude de cas : La cour pénale internationale / 188
DARRYL ROBINSON

7 Ressources, cupidité, et persistance de la violence / 197
DON HUBERT

Étude de cas : Les sanctions contre l'Angola / 210
ROBERT FOWLER ET DAVID ANGELL

8 Le crime transnational dans un monde sans frontières / 219
TERRY CORMIER

Étude de cas : Le terrorisme / 228
VICTOR RAKMIL

9 Le nouveau multilatéralisme / 235
ROMAN WASCHUCK

Étude de cas : Le Conseil de sécurité et
la protection des civils / 246
ELISSA GOLBERG ET DON HUBERT

Étude de cas : Le Réseau de sécurité humaine / 255
MICHAEL SMALL

10 La sécurité humaine, la connectivité et la nouvelle société civile internationale / 261
ROB MCRAE

Conclusion : Les relations internationales et la nouvelle diplomatie / 276
ROB MCRAE

Postface : Réflexions sur la conférence du Ghana et la visite de Freetown / 287
LLOYD AXWORTHY

Chronologie : la sécurité humaine dans la politique étrangère canadienne / 295

Collaborateurs / 303

Encadrés et figures

ENCADRÉS

1 Le Premier ministre Chrétien à propos des champs de mines / 31

2 Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa / 41

3 La police civile dans les opérations de maintien de la paix / 46

4 Formation concernant les rôles hommes-femmes dans le cadre des opérations de soutien de la paix / 57

5 Activités de consolidation de la paix / 88

6 La participation des civils au maintien de la paix / 91

7 Lloyd Axworthy à propos de l'intervention humanitaire / 125

8 La crise du Rwanda et ses conséquences / 128

9 Engagements relatifs aux enfants touchés par la guerre / 158

10 Lloyd Axworthy à propos des enfants touchés par la guerre / 159

11 Programme pour les enfants touchés par la guerre / 162

12 Les tribunaux des crimes de guerre / 185

13 Les sanctions du Conseil de sécurité / 204

14 Lloyd Axworthy à propos des sanctions contre l'Angola / 214

15 Louise Fréchette à propos du crime transnational / 220

16 David Kilgour à propos du commerce des drogues illicites / 222

17 Lloyd Axworthy à propos de la criminalité et de la guerre / 224

18 Combattre la prolifération des armes légères / 243

19 Déclaration de Lysøen : Partenariat Norvège-Canada pour l'action / 256

20 Drogues et connectivité sur le continent américain / 267

21 Brancher la jeunesse canadienne sur le monde / 271

FIGURES

1 La police civile dans les opérations de soutien de la paix / 49

2 Croissance de la société civile internationale / 239

3 Croissance du nombre d'utilisateurs d'Internet / 263

Abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
ANSEA	Association des nations du Sud-Est asiatique
APD	Aide publique au développement
APEC	Forum de coopération économique Asie-Pacifique
APRONUC	Mission des Nations Unies au Cambodge
AWACS	Système aéroporté d'alerte et de surveillance
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BIRFA	Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies
BONUCA	Bureau des Nations unies pour le soutien à l'édification de la paix (MINURCA)
C3	Commandement, contrôle et communications
CAD	Direction de la coopération pour le développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CANADEM	Banque canadienne de ressources pour la démocratie et les droits de la personne

CCAC Convention sur certaines armes classiques

CCLAT Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies

CEDEAO Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CGFA Conseil de gouvernement des forces armées (Sierra Leone)

CICR Comité international de la Croix-Rouge

CIMT Campagne internationale contre les mines terrestres

CIP Conseil d'implantation de la paix (Bosnie-Herzégovine)

CNN Cable News Network

CPI Cour pénale internationale

CRDI Centre de recherches pour le développement international

CRNP Conseil révolutionnaire national du peuple (Sierra Leone)

DDR Désarmement, démobilisation et réintégration

DIH Droit international humanitaire

ECOMOG Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

ECOSOC Conseil économique et social de l'ONU

EUTELSAT Organisation européenne de télécommunications par satellite

FMI Fonds monétaire international

FORPRONU Force de protection des Nations Unies

FRU Front révolutionnaire uni

FRY République fédérale de Yougoslavie

G-7 Groupe des sept

G-8 Groupe des huit (les sept plus la Russie)

GAFI Groupe d'action financière (OCDE)

GRC Gendarmerie royale du Canada

H-8 Humanitaire 8

HCR Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

IESD Identité européenne de sécurité et de défense

IFOR Force d'implantation (de l'OTAN en Bosnie)

INTERFET Force multinationale pour le Timor oriental

KLA Armée de libération du Kosovo

KFOR Force (dirigée par les Nations Unies) pour le Kosovo

MAECI Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

MANUH Mission d'appui des Nations Unies en Haïti

MAP Mines antipersonnel

MDN Ministère de la Défense nationale

MME Mécanisme multilatéral d'évaluation (OÉA)

MICAH Mission internationale civile d'aide en Haïti

MICIVIH Mission civile internationale en Haïti

MINUAR Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda

MINUGUA Mission de vérification des Nations Unies pour les droits de l'homme au Guatemala

MINUAH Mission des Nations Unies en Haïti

MINURCA Mission des Nations Unies en République centrafricaine

MINURSO Mission des Nations Unies pour un référendum au Sahara occidental

MINUSIL Mission de maintien de la paix des Nations Unies en Sierra Leone

MINUTO Mission des Nations Unies au Timor oriental

MIPONUH Mission de police civile des Nations Unies en Haïti

MITNUH Mission de transition des Nations Unies en Haïti

MME Mécanisme multilatéral d'évaluation

MONUC Missions des Nations Unies au Congo

OCDE Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OÉA Organisation des États américains

OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisations des Nations Unies ou Nations Unies
ONUC	Mission des Nations Unies au Congo
ONUCA	Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
P5	Cinq membres permanents du Conseil de sécurité
PNH	Police nationale d'Haïti
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPC	Parti du peuple cambodgien
PSIJ	Programme canadien de stages internationaux pour les jeunes
RENAMO	Résistance nationale mozambicaine
RSG	Représentant du Secrétaire général (des Nations Unies)
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général (des Nations Unies)
SFOR	Force de stabilisation (de l'OTAN en Bosnie)
TPI	Tribunal pénal international
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UE	Union européenne
UNAMSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFICYP	Forces de maintien de la paix des Nations Unies à Chypre
UNGA	Assemblée générale des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
UNITAF	Force d'intervention unifiée en Somalie
UNMIBH	Mission de l'ONU en Bosnie-Herzégovine
UNMIK	Administration par intérim des Nations Unies au Kosovo
UNMOT	Mission d'observateurs des Nations Unies au Tadjikistan
UNOA	Bureau des Nations Unies en Angola
UNOMSIL	Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone
UNOSOM	Mission d'observation des Nations Unies en Somalie
UNSC	Conseil de sécurité des Nations Unies
UNTAET	Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	US Agency for International Development
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquis
VJ	Armée yougoslave

Avant-propos

KOFI A. ANNAN

Pendant la guerre froide, on avait tendance à définir la sécurité en se référant presque uniquement à la puissance militaire et à l'équilibre de la terreur. On sait aujourd'hui que la « sécurité » signifie bien plus que l'absence de conflit. Nous sommes également parvenus à une meilleure perception des sources de conflits non militaires. Nous avons notamment appris que, pour être durable, la paix exige une vision élargie, englobant des domaines comme ceux de l'éducation et de la santé, de la démocratie et des droits humains, de la protection contre la dégradation de l'environnement et de la prolifération des armes meurtrières. Nous avons appris que sécurité et famine ne font pas bon ménage, que l'édification de la paix est impossible sans soulager la misère et qu'on ne peut fonder la liberté sur les assises de l'injustice. Étroitement liés, ces fondements de ce que nous percevons désormais comme le concept de « sécurité humaine » axé sur la personne se soutiennent en outre mutuellement. Peut-être le point le plus essentiel est-il qu'aucun pays, aussi puissant soit-il, ne peut assurer seul la sécurité humaine, et qu'aucun n'est à l'abri des risques et des coûts qu'il encourt s'il opte pour se passer de la coopération multilatérale nécessaire à l'atteinte de cet objectif.

Dans les pages qui suivent, le gouvernement du Canada brosse un tableau saisissant de l'existence que connaissent aujourd'hui beaucoup de gens dans le monde : victimes civiles de conflits armés internes, gens pauvres et marginalisés qui ne bénéficient pas encore des avantages de la mondialisation, centaines de millions d'hommes, de femmes et d'enfants dans le monde qui vivent dans la misère noire, sans même avoir

accès aux produits de première nécessité. Cet ouvrage est toutefois porteur d'espoir également. Le Canada y remet en question les idées communément admises quant à la signification de la sécurité; il propose des façons de faire de la protection des personnes une priorité; et il nous montre la voie d'une nouvelle diplomatie qui tienne compte de la nouvelle donne des affaires mondiales. Une fois de plus, le Canada confirme son engagement de longue date envers l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les efforts déployés conjointement en vue de bâtir une communauté internationale sur les bases de l'action collective, de la responsabilité et de la conscientisation.

Dans un univers où l'interdépendance gagne sans cesse du terrain, nations et peuples doivent revoir complètement la façon dont nous menons nos activités communes, faisons progresser nos intérêts conjoints et faisons face aux menaces qui nous concernent tous. Mettre les personnes au centre de toutes nos préoccupations, voilà qui doit désormais guider notre mode de pensée et notre façon d'agir. C'est l'essence même de la sécurité humaine. Et c'est un point sur lequel tous les êtres humains, ceux des pays riches comme ceux des pays pauvres, membres de la société civile comme de l'administration, peuvent s'entendre. Et c'est un point que nous pouvons placer, avec toute notre volonté politique, au cœur même des travaux de ONU – travaux qui consistent à recréer la sécurité perdue ou menacée et à créer celle qui n'a jamais existé.

Préface des directeurs de publication

Voici un ouvrage assez particulier. Il relate les premières années d'une initiative canadienne visant à élaborer et à mettre en œuvre un programme de politique étrangère radicalement nouveau, bâti autour du concept de sécurité humaine. Nous avons voulu faire le point sur cette première phase des travaux. Ensemble, les divers chapitres de cet ouvrage soulignent la somme des réalisations obtenues dans un laps de temps relativement court. Mais ils indiquent également la marche à suivre pour relever les défis de l'avenir. Non seulement le paradigme de la sécurité humaine change-t-il notre façon de voir le monde, mais il ouvre la voie vers une nouvelle façon d'agir dans le monde – et vers une nouvelle diplomatie.

La particularité de cet ouvrage tient à une autre raison. Les auteurs des divers chapitres sont tous des spécialistes en politique étrangère; ce sont des professionnels du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Malgré des occupations professionnelles qui ne leur laissent que peu de temps, ils ont apporté leur contribution à cet ouvrage dans des délais très courts, tout en continuant à faire progresser leurs enjeux dans l'univers de la diplomatie. Le fruit de leurs efforts n'est pas un recueil d'études érudites, mais plutôt de récits « de l'intérieur » sur la manière dont chacun des enjeux a évolué et les obstacles qu'il a fallu franchir. Nous n'avons pas cherché à relater des grandes réussites, mais plutôt à exposer des faits dont on peut tirer des leçons, bonnes ou mauvaises, mais intéressantes. Même les voies sans issue ont été riches en enseignements. Il va sans dire que les pages qui suivent ne constituent pas la « politique officielle du gouvernement »,

mais bien la somme des récits personnels d'individus, qui sont au bout du compte seuls responsables des avis exprimés dans ces chapitres. À cet égard également, ce livre est unique en son genre.

Bon nombre des problèmes décrits au fil de ces pages continueront bien sûr à évoluer au cours des mois et des années à venir. Pour suivre cette évolution, le lecteur pourra se reporter au site Web suivant: http: //www.dfait-maeci.gc.ca/protectingpeople.

À titre de directeurs de cette publication, nous avons pu compter sur les conseils et l'aide des membres du comité de rédaction, qui nous a été d'un soutien précieux. Dirigé par Paul Heinbecker, il était constitué de Mark Ross, du bureau de M. Axworthy, de Lillian Thomsen, d'André Ouellette, de David Sproule, d'Alexandra MacKenzie et de Jill Sinclair. Deux autres membres du comité méritent une mention particulière. Il s'agit de Michael Small, qui a façonné la vision de cet ouvrage et a prodigué de judicieux conseils sur le déroulement de chacune des étapes, et de Christine Cadieux, la coordinatrice de notre projet, qui a rassemblé habilement tous les éléments du livre tout en travaillant en étroite collaboration avec les auteurs. Nous souhaitons adresser nos remerciements à tous les membres du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, dont nous ne pouvons exposer en détail dans ces pages la contribution aux divers aspects de cet ouvrage. À titre de directeurs de cette publication, nous tenons à leur exprimer toute notre reconnaissance.

Don Hubert
Rob McRae
Juillet 2000

Introduction

LLOYD AXWORTHY

Depuis que je suis devenu ministre des Affaires étrangères du Canada, être en sécurité ne signifie plus tout à fait la même chose. Aujourd'hui, dans le langage des affaires étrangères, la notion englobe la protection des civils, les enfants touchés par la guerre, la menace du terrorisme, le trafic des stupéfiants et les migrations forcées, et non pas seulement les droits des États et la souveraineté nationale. Il s'agit là d'une importante évolution dans le lexique mondial, d'un changement de perspective éminemment nécessaire et qui est le bienvenu.

Au-delà du langage de la sécurité humaine, cette perspective est devenue un important élément de la politique étrangère canadienne. Ce que nous avons présenté comme étant notre politique de sécurité humaine est le reflet de l'évolution de la réalité mondiale.

Qu'est-ce qui a changé? Pourquoi? Voilà des questions auxquelles cet ouvrage tente de répondre. Chacun des chapitres qui suivent décrit des événements ou des initiatives qui ont donné forme à une nouvelle politique. Ce livre cherche à décrire l'évolution de ce qui est une importante nouvelle façon de voir le monde.

Le Canada a commencé à employer le langage de la sécurité humaine lorsqu'il est devenu clair que, à la suite de la guerre froide, un nouveau paradigme de politique étrangère s'imposait. Il suffisait de lire son journal ou de regarder le bulletin de fin de soirée pour comprendre que, dans les conflits d'aujourd'hui, les civils sont le plus souvent les victimes, sinon les principales cibles de la violence. Il était pour nous évident que la protection des individus devait être une des priorités de notre politique étrangère.

Nous n'avons pas, bien sûr, inventé l'expression « sécurité humaine »; elle a d'abord été popularisée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Et le concept n'est pas non plus si nouveau. La reconnaissance que les droits des personnes sont au moins aussi importants que ceux des États a pris de l'ampleur depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La Charte des Nations Unies (ONU), la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Conventions de Genève ont toutes reconnu le droit inhérent des personnes à la sécurité. Si l'on s'est concentré sur la protection des gens contre les actes de violence et sur les moyens d'établir un sentiment de sécurité plus grand au niveau de la personne, cela tient, toutefois, surtout à des initiatives canadiennes.

Le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD a constitué un point de départ utile. Il revoyait entièrement les sept dimensions de la sécurité : économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique. Mais ce qui le rendait si englobant le rendait en même temps peu maniable comme cadre d'action. Dans l'après-guerre froide, où les menaces personnelles les plus extrêmes sont dues à la violence de conflits intra-étatiques, une telle vision globale tend à faire oublier la constatation de base selon laquelle on ne peut s'occuper de sous-développement en présence de la guerre et de l'insécurité qui en découle.

À quoi sert un programme d'infrastructure lorsque des voisins s'entretuent à cause de différences ethniques? À quoi bon nourrir des populations dans le besoin si les groupes rebelles s'approprient la nourriture pour renforcer leurs propres rangs? Comment s'attaquer à l'épidémie de VIH/sida lorsque des guerres et des conflits sans fin en favorisent la propagation? Il n'est pas facile de répondre à ces questions ou même de les examiner. Nul doute que l'aide au développement joue un rôle essentiel dans la prévention de conflits ou la reconstruction de sociétés une fois que les combats ont cessé. Mais lorsque la vie de centaines de milliers de personnes est dominée par la dynamique de conflits violents, impossible de ne pas en tenir compte.

Au cours de la dernière décennie, plus de 80 pour cent des victimes de conflits étaient des civils. Les chiffres sont atterrants. Dans le monde entier, plus de 30 millions de personnes ont été déplacées de chez elles, un nombre incalculable n'ont pas droit au strict nécessaire, et des millions d'hommes, de femmes et d'enfants ont été tués. Un grand nombre de ces personnes sans défense ont été intentionnellement prises pour cibles: elles disposent rarement d'une protection adéquate et elles n'ont que très peu recours à la justice une fois que leurs droits ont été violés. Pire encore, même après les conflits, beaucoup sont toujours sujettes à une violence aveugle, comme cela a lar-

gement été démontré dans les causes relatives à l'impact des mines antipersonnel et aux surplus d'armes légères abandonnées à la suite des conflits par procuration de la guerre froide.

Conséquences immédiates de la guerre, peu d'armes ont été plus aveugles ou ont représenté une menace plus grande pour la sécurité humaine que les mines non détectées et toujours armées. Les mines antipersonnel ont eu un impact négatif énorme sur les tentatives des gens de reconstruire leur vie. Ces armes représentent une violation de toute forme de sensibilité humaine. Elles n'ont rien d'une ordonnance stratégique; elles ne peuvent viser spécifiquement des belligérants. Bref, il n'existe aucune mine intelligente. Il leur suffit d'un simple déclencheur, n'importe quoi – un enfant qui va à l'école, une mère monoparentale au champ. Un pas de côté et une vie, toute une famille peuvent être dévastées.

Je me souviens de l'avant-midi où nous avons ouvert pour sa signature le traité sur les mines antipersonnel. En présence du premier ministre Chrétien, de M. Annan, Secrétaire général de l'ONU, et de celle qui allait bientôt recevoir le prix Nobel de la paix, M^me^ Jody Williams de la Campagne internationale contre les mines terrestres (CIMT), le programme de sécurité humaine présentait sa première réalisation d'importance. Cette campagne a été un succès même si certains avaient affirmé qu'une interdiction n'était ni pratiquement ni politiquement possible et que d'y arriver de la manière dont nous l'avons fait – en dehors des mécanismes parfois encombrants du désarmement – affaiblirait le régime dans son ensemble. Mais ceux qui ont compris la nécessité d'une convention et les moyens d'en arriver à une interdiction ont poursuivi leur travail, confiants qu'ils renforceraient le mouvement général en faveur du désarmement. Il en résulte que les personnes menacées par les mines terrestres à travers le monde sont plus en sécurité.

La Convention d'Ottawa représente une victoire pour un nouveau genre de politique mondiale. Jamais auparavant on n'avait réussi à rassembler une telle coalition et à produire un changement si global en si peu de temps. Ce jour-là, à Ottawa, on confirmait que des gouvernements, la société civile et des organismes non gouvernementaux (ONG) pouvaient travailler ensemble à changer les choses au profit de la population de la planète. C'était la démonstration de l'utilité et du pouvoir de la nouvelle diplomatie où des acteurs non traditionnels, des citoyens-diplomates ont un rôle important à jouer dans la formulation, la promotion et la mise en œuvre de la politique étrangère. La vitesse à laquelle le traité a été ratifié et est entré en vigueur, et le fait que des nations qui s'y opposaient initialement en aient respecté la lettre sont la preuve de l'impact des acteurs non gouvernementaux et de la position

de plus en plus centrale qu'occupe la sécurité humaine dans la conduite des affaires internationales.

La coalition sur les mines terrestres a fait avancer d'un pas la tradition canadienne de création d'un mouvement multilatéral de promotion de la paix et de la sécurité internationale. En cherchant des partenariats en dehors des coalitions traditionnelles d'États, le Canada a aidé à légitimer la participation de la société civile et des ONG au processus politique. Ces organismes ont habituellement plus de marge de manœuvre que les États pour ce qui concerne le discours et l'action, et sont donc plus en mesure de défendre des programmes spécifiques. L'*internationalisation de la conscience* par ces nouveaux acteurs a bien servi le développement et la promotion du programme de sécurité humaine.

Il y a plusieurs années, peu de gens parlaient de sécurité humaine. À l'heure actuelle, à tous les forums auxquels j'assiste ou toutes les rencontres auxquelles je participe, des États de toute allégeance et tradition emploient cette expression et, ce qui est plus important encore, reconnaissent l'utilité de la notion. Lorsque j'ai prononcé mon premier discours à l'Assemblée générale des Nations Unies pour présenter le concept de la sécurité humaine comme un moyen de « protection des civils », peu l'ont compris ou accepté. Quatre ans plus tard, alors qu'en avril 2000 j'assumais la présidence du Conseil de sécurité pour le Canada, le point de vue de la sécurité humaine était présent partout – presque tous y faisaient référence ou en parlaient le langage. Au programme, des sujets comme la protection des civils dans les conflits armés, la réforme des régimes de sanctions pour atténuer les impacts humanitaires négatifs, la défense des droits des femmes dans les pays comme l'Afghanistan et la nécessité d'une intervention humanitaire pour prévenir un futur Rwanda ou une future Srebrenica.

Peu importe à quelle vitesse le concept a été validé, obtenir que les États pratiquent la sécurité humaine demeure un processus difficile et décousu. Nous avons été témoins d'échecs, de retards et d'hésitations à agir pour défendre les personnes sans défense. Plus récemment, le Rwanda, la Bosnie, le Kosovo, le Timor oriental, la Sierra Leone et le Congo ont constitué autant de défis importants aux résultats très différents.

La campagne pour mettre fin à la répression des albanophones par le régime Milosevic a sérieusement mis à l'épreuve la volonté internationale et indiqué dans quelle mesure on était prêt à transformer les promesses de protection en actions concrètes. Dans l'ensemble, nous avons obtenu la note de passage. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a mis fin à la pratique de l'épuration ethnique et sauvé la vie d'un nombre incalculable de personnes. Mais l'expérience du Kosovo nous laisse avec certaines questions troublantes

quant à la volonté des membres du Conseil de sécurité de l'ONU de placer la paix internationale et la sécurité au-dessus des intérêts de chacune des nations.

L'intervention visant à mettre fin aux souffrances de centaines de milliers d'albanophones aurait dû être autorisée par le Conseil de sécurité dès le départ. Elle ne l'a pas été. Et ce refus, au regard de la menace évidente d'un veto, a sérieusement nui à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies. Plus directement, en n'agissant pas face aux violations évidentes des normes internationales, le Conseil de sécurité renonçait à son devoir de défendre la paix et la sécurité internationales.

Il en a résulté un transfert de la responsabilité d'agir à l'OTAN. Ce ne fut pas une décision facile à prendre, surtout qu'elle soulevait un certain nombre de questions graves quant à l'à-propos de l'action et qu'elle créait des tensions entre plusieurs États clés. Des efforts innombrables ont été faits pour négocier un accommodement entre les exigences d'autonomie de la communauté ethnique et le contrôle centralisé doublé d'une répression des droits de cette même communauté par le régime Milosevic. Ultimement, une action militaire a été nécessaire pour renforcer l'accord de Rambouillet contre les violations systématiques des normes humanitaires fondamentales perpétrées par le gouvernement Milosevic. La décision de recourir à la puissance de la communauté internationale pour protéger ces civils a été monumentale. Il en ressort que l'expérience du Kosovo a substantiellement modifié le débat sur la conduite des affaires internationales.

Je me rappelle très bien la réunion des ministres des Affaires étrangères du G-8 à Cologne, qui avait été convoquée pour chercher un moyen de mettre fin aux combats au Kosovo. Cette rencontre s'est révélée utile parce qu'elle réunissait des membres de l'OTAN et la Russie, permettant ainsi de faire connaître au Conseil de sécurité les conditions prévalant au Kosovo, en vue de l'adoption d'une résolution. Après environ seize heures d'un marathon de négociations sur chaque mot du texte, ce fut une expérience surréaliste de voir chaque ministre crier presque dans son téléphone cellulaire des instructions aux ambassadeurs à New York d'agir dans l'heure afin de ratifier l'entente et d'adopter une résolution. C'était une démonstration éloquente du nouveau multilatéralisme à l'œuvre. Un organisme conçu à l'origine comme un forum sur des questions économiques mondiales avait évolué en un important outil politique afin de résoudre une crise de sécurité, et il était en mesure de faciliter le travail de liaison au sein du Conseil – tout ceci démontrant la nécessité de réoutiller et de réformer les institutions et les pratiques internationales pour qu'elles s'adaptent à une réalité mondiale en évolution.

La crise du Kosovo a également engendré un débat majeur sur les limites et l'utilisation de l'intervention humanitaire. Sous quels auspices, selon quels critères, en vertu de quelles normes, en utilisant quels outils? Voilà autant de questions d'une importance grandissante. Le Secrétaire général Kofi Annan a courageusement soulevé ces problèmes à l'assemblée générale de l'automne de 1999 lorsqu'il a réclamé un examen en profondeur de ces questions. Mais, depuis, la réaction négative d'un grand nombre de pays et un certain degré de timidité de la part du secrétariat ont entraîné une perte de l'intérêt officiellement démontré à l'égard de la poursuite d'un dialogue sur la question de l'intervention.

Le Canada a proposé l'établissement d'une Commission internationale d'intervention humanitaire comme moyen de faire progresser le débat et le dialogue sur les difficultés entourant les questions fondamentales relatives aux interventions. Sans une enquête honnête et des recommandations raisonnées, nous ferons face à une séquence interminable de décisions *ad hoc* et sporadiques qui feront peu pour améliorer la sécurité des gens ou leur foi dans le fait que la communauté internationale reconnaît et est en mesure de protéger la dignité fondamentale du genre humain.

Cette incertitude a été renforcée par les récents événements au Timor oriental, en Sierra Leone et au Congo, qui, malgré leurs différences circonstancielles, ont chacun exercé de lourdes pressions sur la communauté internationale et ont plus particulièrement amené l'ONU à intervenir pour des raisons humanitaires. Chacune de ces interventions a fait l'objet d'incertitudes quant au délai, au mandat, aux ressources et à l'engagement – et l'on s'est fié aux efforts individuels de certains pays ou groupes régionaux pour combler le vide. On pourrait faire valoir que chaque cas ajoute à l'expérience et permet de développer les capacités de réaction de la communauté internationale et de l'ONU. Malheureusement, ce que l'on constate n'appuie nullement cet argument évolutionniste. Le résultat réel est un système trop souvent mal préparé et réticent à agir.

Cette faiblesse apparaît également dans les situations postconflictuelles où l'on s'attend souvent que l'ONU et d'autres rebâtissent les sociétés ravagées et divisées. Encore au Kosovo, au Timor oriental et en Sierra Leone, l'expérience récente démontre que l'effort de « consolidation de la paix » est abordé d'une manière rudimentaire avec peu de ressources. Il n'est pas facile de reconstruire à partir du chaos, d'antipathies ethniques et de capacités locales effondrées, particulièrement après le départ des caméras de télévision. Sans un rappel constant, le public de beaucoup de pays donateurs clés perd tout intérêt. Qui plus est, les ressources allouées à cette tâche sont invariablement minuscules comparées aux contributions militaires.

Dans ce cas, le Canada a essayé de mettre l'accent sur la manière d'appuyer la reconstruction postconflictuelle sur des ressources comparables à ce qui a été dépensé pour le rétablissement de la paix. Au Kosovo, plus de 220 millions $ en deux ans ont été consacrés jusqu'à maintenant aux activités de consolidation de la paix, une importance particulière étant accordée à l'éducation, au système correctionnel et aux services de police. En Sierra Leone, notre priorité a été la démobilisation et la réhabilitation des combattants, particulièrement des enfants soldats. En Haïti, nos efforts ont porté sur le système judiciaire.

Dans les situations où nous avons décidé de nous engager, notre *modus operandi* a été de faire ce que nous pouvions là où il était possible d'obtenir un impact perceptible et positif, et ce, au meilleur de nos capacités. La meilleure politique étrangère canadienne demeure une politique indépendante qui s'appuie sur nos compétences et notre capacité de livrer la marchandise. Agir avec indépendance, mais en partenariat avec ses alliés, a permis au Canada, au cours du dernier demi-siècle, de devenir un membre essentiel et respecté de la communauté mondiale. Et cela nous a valu un droit de parole et une influence plus grands que notre puissance politique et militaire aurait pu le suggérer. Cette indépendance est portée au crédit des Canadiens et de leur désir de parler d'une voix internationale distincte. Ceci est d'autant plus important que nous sommes voisins de la superpuissance politique, militaire et économique mondiale.

Les Canadiens veulent que leur pays soit davantage qu'un partenaire minoritaire des États-Unis. Ils s'attendent à ce que leur gouvernement soit le porte-parole de leurs priorités et de leurs préoccupations. Leaster Pearson a été le premier à placer, d'une manière soutenue, le Canada sur la scène mondiale à titre d'acteur indépendant dans les années 50 et 60 – une période de réalignement critique des relations internationales. Il a élaboré avec art une identité politique canadienne distincte en matière d'affaires étrangères et utilisé l'infrastructure naissante de l'après-guerre pour promouvoir un programme de paix internationale, de sécurité et de développement. Il voyait l'ONU comme le véhicule privilégié de réalisation de ce programme et l'a utilisée pour promouvoir avec succès de nouvelles idées et de nouvelles pratiques, la plus célèbre étant le maintien de la paix. Bien que la fin de la guerre froide n'ait pas rendu caducs les questions soulevées et les outils proposés à l'époque de Pearson, elle entraîne des problèmes inédits qui exigent de la communauté internationale qu'elle trouve de nouveaux moyens de réfléchir et d'agir de façon multilatérale.

À la fin de la guerre froide, nous essayons, tout comme M. Pearson à ses débuts, de placer le Canada dans une forte position de leadership. Le programme de sécurité humaine sert d'appui à une nouvelle façon

d'aller de l'avant. Il tente de contrer les dernières menaces et les menaces nouvellement transformées à l'égard de la vie et de la sécurité des individus, tant au pays qu'à l'étranger. Ce programme est crucial non seulement pour la sécurité des personnes, mais aussi pour que le Canada conserve une voix prépondérante sur la scène internationale. Voilà les considérations qui ont motivé nos efforts.

Nous avons entrepris ce processus en examinant l'utilité du pouvoir discret. Certains l'ont considéré comme une faiblesse ou une absence de véritable pouvoir. Voilà une façon erronée et peut-être politiquement intéressée de requalifier une expression essentiellement positive. Le pouvoir discret s'appuie sur des ressources diplomatiques, la persuasion, la capacité d'informer et l'utilisation créative d'outils militaires sélectifs, plutôt que sur la force coercitive, pour promouvoir les intérêts d'un pays ou exercer son influence sur la scène mondiale. Il signifie maximiser nos talents pour créer des coalitions, élaborer des idées et faire usage des réseaux multilatéraux. L'exercice de l'option du pouvoir discret ne constitue pas un recul par rapport à une grande tradition quelconque de pouvoir concret et ne réduit en rien l'influence du Canada à l'étranger. Au contraire, il rehausse la capacité du Canada de promouvoir ses intérêts et de poursuivre la réalisation du programme de sécurité humaine.

Grâce à un réseau mondial d'ambassades, de hauts commissariats, de consulats et de parlementaires actifs, et à un solide lien de confiance établi auprès de la société civile pendant la Campagne internationale contre les mines terrestres et la création de la Cour pénale internationale (CPI), le Canada est bien placé pour faire valoir le concept de la sécurité humaine. Pour faciliter le processus, nous avons également commencé à bâtir un nouveau réseau mondial de pays ayant une optique commune associé à des organismes internationaux et à des ONG afin de travailler ensemble sur des sujets touchant la sécurité humaine. Créé à notre initiative et à celle de la Norvège il y a deux ans, le Réseau de la sécurité humaine (le Partenariat de Lysøen) comprend maintenant treize pays dont les représentants se rencontrent et communiquent régulièrement sur une variété d'initiatives et d'intérêts communs liés à la sécurité humaine.

Prenant la « protection des civils » comme prémisse, nous avons entrepris d'examiner ce qui, à l'époque, semblaient être de nombreuses idées et questions divergentes; mais elles se sont révélées intrinsèquement liées. Le traité sur les mines terrestres a été la première manifestation concrète et publique du programme de sécurité humaine, mais n'en constituait pas la seule dimension. En même temps que la campagne contre les mines terrestres était lancée, l'idée d'une cour pénale internationale permanente voyait le jour. Pendant que nous

travaillions sur ces deux projets, nous examinions la situation difficile des jeunes du monde entier et commencions à rassembler les pièces d'un cadre stratégique portant sur les questions relatives à l'enfance. Chacun de ces efforts a produit des résultats substantiels, incluant le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'âge minimal de l'enrôlement des enfants et de leur participation aux hostilités. Parallèlement à ces initiatives, nous avons identifié la prolifération des armes légères comme une cause de plus en plus grande d'insécurité et d'instabilité. En outre, nous avons consacré de plus en plus de temps à forger de nouvelles conventions prohibant le transfert de ces armes, et parrainé des efforts significatifs visant à faciliter des projets de microdésarmement dans différentes parties du monde, particulièrement en Afrique de l'Ouest.

Dans le même ordre d'idée, nous avons identifié la hausse du trafic de stupéfiants et les réseaux du crime organisé comme de graves menaces additionnelles. Ceci s'est particulièrement avéré dans notre propre hémisphère où nous avons parrainé certains efforts multilatéraux de coopération et de coordination afin de combattre l'influence déstabilisante de ces menaces sur les gouvernements et la sécurité des populations. En juin 2000, pendant l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) qui a eu lieu au Canada, le programme de sécurité humaine a été l'un des principaux points à l'ordre du jour. Les discussions mettaient l'accent notamment sur les façons de faire contrepoids à la corrosion politique, sociale et économique qu'entraîne le trafic de stupéfiants, tant dans les sociétés productrices que consommatrices. Et, à cet égard, un récent ajout au programme prend pour cible le rôle de plus en plus destructif de certains intervenants non étatiques, c'est-à-dire les trafiquants de drogue, les marchands d'armes et les vendeurs de diamants qui contribuent à la violence, à la destruction et à l'instabilité générale. Nos initiatives à l'ONU visant à exposer ceux qui ne respectent pas les sanctions imposées à l'Angola, qu'il s'agisse de gouvernements ou du secteur privé, la révision plus poussée de l'impact humanitaire des sanctions et l'étude que nous parrainons sur l'« économie de guerre » naissante font toutes ressortir le besoin de règlements, de lois et de pratiques pour limiter les dommages causés par ces prédateurs.

Comme chacune de ces initiatives le suggère, nous recherchons la sécurité humaine partout où nous avons perçu un urgent besoin à cet égard et partout où nous avons cru que nous pouvions changer les choses. Des problèmes nouveaux ainsi que certains événements nous ont aidés à raffiner le concept et à orienter nos initiatives politiques. Problèmes et événements se sont déroulés à la fois consécutivement et

parallèlement. Cet ouvrage se penche notamment sur ce processus et constitue un témoignage de la profondeur atteinte par ce programme. Contrairement aux déclarations de certains critiques, la sécurité humaine ne se limite pas uniquement à la Campagne internationale contre les mines terrestres; elle n'est pas non plus comme certains l'ont suggéré un « cheval de cirque n'ayant qu'un tour à montrer ». La sécurité humaine est devenue un principe organisateur central des relations internationales et un catalyseur de premier plan dans la recherche de nouvelles approches en diplomatie.

La réalisation de ce programme a été un exercice de création de coalition et de réalignement autant à l'échelon national qu'à l'échelon international. Nous avons découvert que la sécurité humaine transcende non seulement les frontières, mais aussi les compétentes traditionnelles des gouvernements. Le traité sur les mines terrestres n'aurait pu voir le jour sans consultations avec le ministère de la Défense et sans la collaboration de ce dernier. C'est grâce aussi à ce ministère que nous avons pu adopter le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant qui relevait l'âge de la participation aux combats à 18 ans et l'âge minimal d'enrôlement à 16 ans. Et, bien sûr, il reste ce lien crucial entre nos intérêts en matière de sécurité humaine et nos capacités en tant qu'artisans de la paix – une des raisons pour lesquelles j'ai toujours appuyé la modernisation stratégique de nos forces armées. Sur d'autres fronts, la mise en œuvre de la législation visant à changer le Code criminel canadien et à modifier les lois régissant le traitement des criminels de guerre pour permettre la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale exigeait une étroite collaboration avec le ministère de la Justice. Une collaboration semblable est nécessaire avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Immigration Canada et le cabinet du solliciteur général sur des questions comme le trafic des stupéfiants, le trafic de personnes et le blanchiment d'argent, qui constituent des menaces graves pour la sécurité humaine au Canada et partout dans le monde. Et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a joué un rôle essentiel en fournissant certaines des ressources nécessaires pour les activités de consolidation de la paix et en s'engageant elle-même eu égard à la propagation du VIH/sida, à la nécessité d'assurer l'éducation des femmes et à la formation de saines pratiques de gestion publique.

Rien de cela n'aurait été possible, cependant, sans le soutien et l'engagement du premier ministre, du gouvernement et du Parlement du Canada. À ses débuts, ce programme comptait peu de convertis au pays. Toutefois, le succès de la Convention d'Ottawa a donné lieu à un examen plus attentif du concept et de ses conséquences pour les Cana-

diens. Il est devenu clair que les problèmes dans une partie du monde peuvent avoir un sérieux impact dans une autre, y compris ici, chez nous. Cela signifie pour les Canadiens que les menaces violentes et non violentes mettent davantage leur sécurité en péril, peu importe d'où elles proviennent – la géographie étant de moins en moins une défense. Que ce soit contre la bombe d'un terroriste qui explose, tue ou blesse des Canadiens en voyage ou travaillant à l'étranger, ou contre le prédateur sexuel de l'autre bout du monde qui s'entretient avec un enfant branché sur Internet à Charlottetown, nous sommes de moins en moins capables de protéger nos citoyens à l'aide uniquement d'armées et de bombes.

Reconnaissant cette nouvelle réalité mondiale, le gouvernement a fait de la sécurité humaine une priorité. Il a donné préséance à ce programme dans le Discours du Trône au début de la dernière session du Parlement. Le budget de l'an 2000 contenait pour la première fois des sommes consacrées spécifiquement aux questions de sécurité humaine. Cette reconnaissance est le résultat d'un processus continu qui vise la présentation de ces questions au Cabinet, au caucus élargi des parlementaires et, ultimement, au peuple canadien. Il reste toutefois à convaincre les bureaucrates, les médias et la communauté des ONG que la promotion de la sécurité humaine est essentielle pour les intérêts nationaux du Canada. Voilà pourquoi un élargissement du dialogue est nécessaire.

Nous avons lancé un programme de diplomatie ouverte qui cherche à inclure les Canadiens dans ce dialogue. Par l'entremise de notre forum national, nous procédons à des consultations annuelles sur les questions de sécurité humaine. Chaque année, pendant une semaine, nous consultons également les ONG sur les droits de la personne et la consolidation de la paix. Une publication gratuite appelée *Canada – regard sur le monde* compte maintenant 50 000 abonnés et est accessible sur Internet. Et un programme dynamique visant la création de clubs de l'ONU et d'initiatives relatives aux mines terrestres a été lancé dans nos écoles secondaires, nos collèges et nos universités.

Ultimement, la sécurité humaine devient le programme des jeunes. Lorsque je rencontre des jeunes, je suis toujours impressionné par leur capacité de comprendre le concept et d'entrevoir la suite du programme. Nous coulons les fondations; ils bâtiront l'édifice.

Le Programme canadien de stages internationaux pour les jeunes (PSIJ) est un exemple de notre engagement à promouvoir la sécurité humaine auprès des jeunes. Chaque année, nous finançons de jeunes diplômés canadiens qui partent à l'étranger au service d'ONG et de divers programmes de l'ONU afin d'acquérir une expérience internationale et de partager leurs compétences avec des collectivités qui, souvent, n'ont

pas accès au genre d'avantages dont ils ont profité. Ces stages les exposent à la nouvelle réalité mondiale, leur font vivre des expériences valables, les préparent à travailler dans un monde interconnecté, les exposent à un riche bagage culturel et, ce qui est peut-être le plus important, leur permettent de transformer la vie de certaines personnes.

Le programme de sécurité humaine constitue une tentative de réaction à une nouvelle réalité mondiale. La route en avant comporte plusieurs voies. Ce qui les relie est une simple aspiration à la sécurité pour tous les peuples, partout. Il s'agit essentiellement d'un effort de construction d'une société mondiale où la sécurité des personnes est la priorité. Il s'agit là d'un facteur de motivation pour l'action internationale où les normes humanitaires universelles et la règle de droit s'interpénètrent en un réseau cohérent qui protège l'individu, où ceux qui violent ces normes doivent rendre des comptes, où nos institutions mondiales, régionales et bilatérales sont construites et équipées pour les améliorer et les mettre en œuvre.

La promotion de la sécurité humaine est également la raison pour laquelle des partenariats mondiaux innovateurs unissant des pays, des institutions et des ONG ayant les mêmes aspirations se sont créés. De telles coalitions entre des gouvernements et la société civile sont des signes avant-coureurs de l'avenir qui démontrent la puissance d'une noble intention, de bonnes idées et de la mise en commun de ressources. Leur énergie, leurs compétences et leurs idées sont indispensables dans la poursuite de la sécurité humaine.

Vaclav Havel faisait remarquer: «La souveraineté de la communauté, de la région, de la nation, de l'État [...] n'a de sens que si elle découle d'une authentique souveraineté – c'est-à-dire de la souveraineté de l'individu.»* Dans la même veine, je suis convaincu que le concept – national, régional et global – de paix et de sécurité n'a de sens que s'il découle de la sécurité des populations. C'est là le fondement de la politique étrangère canadienne aujourd'hui. C'est ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de sécurité humaine. C'est ce que cet ouvrage cherche à expliquer.

Pour conclure, je voudrais remercier mon personnel de sa contribution à ce programme, plus particulièrement Eric Hoskins pour son engagement et Mark Ross pour son aide dans la préparation de ce livre.

NOTE

* Traduction libre.

1 La sécurité humaine dans le contexte de la mondialisation

ROB MCRAE

« Mondialisation » – ce mot surutilisé est néanmoins celui que la plupart d'entre nous employons pour décrire les profonds changements affectant l'environnement international ces quelques dernières années. Il signifie diverses choses pour différentes personnes, mais, pour la plupart, il englobe :

- la portée mondiale des nouvelles technologies de communication (l'« élimination de la distance ») ;
- l'émergence de marchés mondiaux et le « triomphe » du capitalisme (et du consumérisme) sur ses solutions de rechange ;
- la propagation de la démocratie et des valeurs politiques occidentales ;
- l'émergence d'une société civile mondiale.

Dans l'ensemble, ces changements ont été positifs. Le nombre de démocraties dans le système international s'est accru de façon significative et la plupart des régions, à l'exception remarquable de l'Afrique, ont connu une croissance économique réelle et un relèvement de leur niveau de vie. Mais ce qui devenu tout aussi apparent, c'est que la mondialisation s'accompagne d'un grand nombre de nouveaux problèmes, lesquels, si l'on ne s'en occupe pas, pourraient annuler les gains des récentes années et éventuellement mettre en péril le système international lui-même. C'est la face cachée de la mondialisation et elle comprend des choses comme le crime international, les migrations de masse, les conflits ethniques et religieux, la détérioration de l'environnement, des pandémies et, la dernière mais non la moindre,

un élargissement du fossé entre le nord riche et vieillissant et le sud de plus en plus jeune et appauvri.

Toutes ces tendances sont dans l'air depuis quelque temps, mais la fin de la guerre froide les a accélérées de diverses manières qu'on commence à peine à comprendre. Le temps d'arrêt de la guerre froide a effectivement accru le rôle des alliances et du contrôle étatique dans un monde bipolaire interdépendant fondé sur des allégeances idéologiques. Les guerres de cette époque se faisaient surtout entre États, le plus souvent par procuration avec le soutien de l'une ou l'autre des alliances. Les obligations (et les avantages) associées à cette fidélité avaient tendance à supprimer les rivalités ethniques internes issues de la décolonisation souvent chaotique de l'après-guerre. La fin de la guerre froide et l'effondrement du communisme ont fait sortir ces failles de leur hibernation, et ce, à un moment où un grand nombre d'anciens États clients ont perdu l'appui politique, militaire et économique de leur superpuissance bienfaitrice. Alors que les faillites d'États n'étaient qu'occasionnelles pendant la guerre froide, elles sont devenues la plaie de la période qui a suivi avec, souvent, des conséquences mortelles pour les citoyens.

Bien qu'il ne faille pas entretenir de nostalgie à l'égard de la « destruction mutuelle assurée », il n'en demeure pas moins que le monde de l'après-guerre froide est plus instable et moins prévisible. Les menaces sont plus diffuses et multidimensionnelles. De bien des façons, le monde est moins en sécurité aujourd'hui, particulièrement les civils. Lorsque des États s'effondrent, les civils sont les premiers à en souffrir. Parce que le système international développé au XX^{e} siècle était conçu pour protéger les États et leur souveraineté, et pour améliorer la sécurité entre États, le système international doit redoubler d'efforts pour protéger les civils au sein des États. Les outils n'existent pas, bien que certains soient en gestation par suite de menaces épouvantables. Ces nouveaux instruments de politique étrangère qui font principalement l'objet de ce livre reflètent un changement plus large dans la politique étrangère elle-même. Il s'agit de la « révolution copernicienne » qui fait de la sécurité humaine, plutôt que de la sécurité des États, la nouvelle mesure du succès de la sécurité internationale et du système international.

LE PARADIGME DE LA SÉCURITÉ HUMAINE

En principe, le concept de sécurité humaine est évidemment plutôt large. Il place l'individu au cœur des préoccupations, et considère la vie *telle que vécue* comme le véritable prisme à travers lequel nous devrions percevoir l'environnement politique, économique et social. À son niveau le plus élémentaire, sécurité humaine signifie délivrance de la

peur. Ces préoccupations ont traditionnellement été le propre des États-nations et, partout où la démocratie régnait, elles étaient au moins abordées, même si ce n'était pas toujours avec succès. À l'échelon international, la sécurité de nos citoyens était défendue par un ensemble d'ententes interdépendantes entre gouvernements par l'entremise d'organisations internationales et d'organismes bénévoles. La préoccupation à l'égard de la *sécurité humaine* est au cœur de l'action de la Croix-Rouge depuis le XIX^{e} siècle, et à la base des Conventions de Genève qui sont nées de la Deuxième Guerre mondiale et qui cherchaient à codifier le traitement humanitaire des civils en temps de guerre.

La sécurité humaine a également d'autres antécédents. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a, d'une manière générale, joué un rôle de leader et aidé de façon substantielle à façonner la législation internationale eu égard à la question des droits de la personne. La Charte de l'ONU et la Déclaration universelle des droits de l'homme constituent des témoignages éloquents du rôle primordial de cet organisme, sans oublier que l'ONU a intégré aux travaux de pratiquement toutes ses agences et commissions des considérations touchant les droits de la personne. L'ONU a aussi été active dans le cadre d'enquêtes et de condamnations pour des violations spécifiques des droits de la personne un peu partout dans le monde, attirant l'attention sur la situation difficile de certaines personnes et de certaines communautés. Dans certains cas, des *rapporteurs* spéciaux ont été nommés qui non seulement ont déclenché un débat, mais, à l'occasion, la négociation d'accords internationaux ou même l'imposition de sanctions. Beaucoup de ces instruments relatifs aux droits de la personne servent clairement la promotion de la sécurité humaine et, tout comme le développement de la personne, les droits de la personne sont une composante clé de la sécurité humaine. Toutefois, dans les situations de conflits, la sécurité humaine est une préoccupation non seulement du point de vue des droits, mais aussi de la sécurité des civils face à la violence. Cette préoccupation sous-tend l'utilisation d'un ensemble beaucoup plus vaste d'instruments que ne l'exige l'approche traditionnellement normative des droits de la personne. Dans les deux cas, les demandes reconventionnelles s'appuyant sur la souveraineté nationale ont eu un impact direct sur l'action internationale. La promotion des droits de la personne et de la sécurité humaine débouche naturellement sur un réexamen de la souveraineté dans tous ses aspects, un réexamen qui fait partie du processus plus large de la mondialisation.

L'aide internationale et l'aide au développement ont contribué et contribuent toujours de manière durable à la sécurité humaine. Le secours humanitaire d'urgence a toujours ciblé l'individu – cette femme en particulier, cet enfant, cet homme. Ce type d'action humanitaire cherchait à répondre aux besoins fondamentaux en périodes de crises

pour juguler la famine ou pour bâtir des installations temporaires destinées aux dépossédés. L'aide au développement a servi de complément à l'aide humanitaire en bâtissant des économies durables et en renforçant la capacité des sociétés en développement de gérer les clivages politiques internes et externes. Mais même là, la sécurité humaine offre un nouveau point de vue: les projets de développement qui renforcent les économies au niveau macroéconomique, que ce soit par des réformes du marché ou par la libéralisation, peuvent produire des effets non intentionnels à l'échelon local. Des économies plus petites, plus particulièrement dans les pays en développement, sont parfois secouées par les vents de la mondialisation au point où les économistes ne peuvent vraiment évaluer les dommages.

Ce que cache la tristesse de certains États plus petits eu égard à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale est un argument en faveur d'une prise en compte plus attentive de l'impact micro-économique des politiques et accords internationaux sur la sécurité de leurs citoyens. En outre, la sécurité environnementale pourrait exiger que nous mesurions les accords économiques et environnementaux internationaux du point de vue de leur impact sur la société civile, notamment sur la sécurité environnementale des individus. La sécurité humaine perçue à travers le prisme de l'environnement nous amène à examiner le bien-être des individus comme une fonction de l'écologie totale à la fois physique et psychologique. Une diplomatie environnementale qui adopterait ce point de vue humanitaire considérerait la qualité de la vie et la santé, en plus de l'espérance de vie, comme les véritables instruments de mesure du succès des politiques environnementales et sanitaires. Là où la détérioration de l'environnement ou des maladies évitables ont un impact négatif sur la santé et créent des incapacités chroniques, les données sur l'espérance de vie perdent toute leur signification. C'est cette qualité de la vie vécue, en plus du calcul abstrait du nombre des années, qui est l'objet de la sécurité humaine. Mais alors que tous ces éléments des relations internationales sont la preuve de l'émergence d'un nouveau paradigme, le changement est le plus apparent – et le plus nécessaire – lorsque nous examinons la sécurité internationale.

LA MONDIALISATION ET LES NOUVEAUX CONFLITS

Qu'est-ce qui a entraîné ce réexamen des relations internationales et de la diplomatie qui sert à les entretenir? La première tendance, c'est sans contredit la mondialisation. Si la sécurité des civils et leur bien-

être ont traditionnellement relevé des États-nations, il est devenu de plus en plus évident que, dans le contexte de la mondialisation, ces États ne possèdent plus tous les moyens de livrer la marchandise. Toutes les nations développées ou en voie de l'être en sont venues à reconnaître la nécessité d'accords commerciaux internationaux pour réglementer le commerce, d'accords relatifs à l'armement pour promouvoir la sécurité et la stabilité internationale, d'accords internationaux sur l'environnement pour s'attaquer véritablement aux problèmes environnementaux de la planète, ou d'accords internationaux sur les droits de la personne pour garantir certaines libertés fondamentales. On pourrait donner beaucoup d'autres exemples, mais il est clair que nous ne pouvons plus nous occuper de « politique nationale » sans tenir compte du contexte international : chaque question nationale possède une dimension internationale et vice versa.

La mondialisation, qu'elle s'applique aux marchés, aux régimes politiques démocratiques, à la technologie ou à la diffusion de valeurs mondiales, étend ses tentacules jusque dans les affaires des États et affecte partout la vie des individus. Le processus est loin d'être universel. Il existe plein de ghettos dans le contexte de la mondialisation, mais il s'agit d'une vaste tendance maintenant perceptible. Reste à savoir si elle peut être gérée et par qui. La phase actuelle pourrait, dans le meilleur des cas, être qualifiée de « mondialisation débridée », parce qu'elle possède beaucoup d'attributs du *Wild West*. Souvent, la mondialisation ressemble davantage à un territoire sans foi ni loi qu'à la terre promise, avec ses ruées vers l'or et sa cupidité, ses requins de la finance et ses extinctions de masse – ne rendant de compte à personne, semble-t-il, certainement pas à la plupart des gens qui habitent ses terres. Le défi qui nous attend ici est celui de la gestion publique internationale et du développement de nouveaux instruments, les deux favorisant la mondialisation tout en s'attaquant à sa « face cachée ».

Parce que la face cachée de la mondialisation *constitue véritablement* une menace pour la sécurité humaine. C'est là la seconde tendance qui entraîne le réexamen de nos instruments de politique étrangère et un changement de paradigme. L'envers de la médaille de la mondialisation est la localisation. On le constate partout, les deux se confondent presque toujours. Les opposés convergent dans l'image du jeune paramilitaire buvant du Coke, vêtu de jeans et équipé d'un AK47, qui défend la pureté ethnique ou religieuse en attaquant des civils sans défense d'un autre clan, d'une autre tribu ou d'un autre village. La localisation est une réaction contre la mondialisation (et souvent l'Ouest) qui la facilite et la rend plus mortelle. Le retrait dans le tribalisme (au sens le plus large du mot) est une réaction contre les incertitudes nées de la mondialisation et de la disparition d'économies et de

modes de vie traditionnels, même de cultures et de langues. Lorsque les identités sont si menacées, la violence et l'extrémisme s'affirment d'eux-mêmes. La phase actuelle de la mondialisation est fondamentalement bouleversante avec ses dimensions politiques, économiques et même psychologiques. Si on n'a jamais connu une ère d'anxiété, en voilà une.

En outre, la mondialisation rend la localisation et les conflits locaux plus mortels pour diverses raisons. D'abord, elle donne des pouvoirs à des intervenants non étatiques comme jamais auparavant. Au début d'un conflit, des marchands d'armes internationaux apatrides sont prêts à vendre à n'importe quelle faction, même à des clans qui s'opposent. Les opposants en question sont le plus souvent des paramilitaires n'appartenant à aucun État qui vivent du contrôle illégal des ressources locales (diamants, stupéfiants, population) ou de marchés noirs, et qui vendent ces ressources sur les marchés internationaux et blanchissent leurs gains criminels par l'entremise de banques étrangères afin de payer les armes. Ces conflits de localisation, de foyers ethniques et religieux, étendent loin leurs ramifications. Ils ont un impact mondial, parce qu'ils font la promotion du crime, du terrorisme et de l'extorsion à l'échelle internationale, souvent grâce à la collaboration volontaire ou involontaire de la diaspora ethnique qui, elle-même, peut pratiquement être mondiale géographiquement. L'exportation de conflits locaux mortels à d'autres parties du monde est accentuée par la mondialisation. Dans l'avenir, nous pourrions découvrir que les conflits « intérieurs » s'articulent directement sur des éléments de la mondialisation comme l'assaut permanent sur des économies traditionnelles et sur des phénomènes globaux comme l'impact du réchauffement de la planète, de la détérioration de l'environnement et des pénuries d'eau. Nous disposons d'une pléthore d'accords intergouvernementaux pour nous attaquer à beaucoup de ces problèmes, mais les nouvelles menaces contre la sécurité humaine, tant dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, semblent particulièrement résistantes à une telle approche. Pourquoi en est-il ainsi?

Pour tenter de prévenir les conflits, le système international s'est longtemps appuyé sur la négociation de traités et d'accords entre les États comme solution privilégiée, acceptant l'hypothèse que les États exercent un contrôle souverain à l'intérieur de leurs frontières. Cette approche a soulevé deux problèmes qui commencent seulement à être apparents. Alors que nous disposons de tout un réseau d'accords internationaux, la façon dont ils interagissent et affectent ensemble des pays spécifiques, incluant des collectivités et des individus vulnérables, n'est pas encore bien comprise. En mettant l'accent sur la sécu-

rité humaine, nous nous intéressons à l'impact réel de ces accords intergouvernementaux qui placent l'individu au beau milieu de lois et de traités, ou même de politiques, internationaux et nationaux concurrents et parfois conflictuels (par exemple les règles du FMI ou de la Banque mondiale). Nous commençons tout juste à nous accommoder des effets non intentionnels sur la vie des gens de cette pléthore d'instruments nationaux et internationaux. Il semblerait que parfois un défi politique serait mieux compris du point de vue de la micro-analyse, que de celui de la macroanalyse.

Mais la deuxième raison pour laquelle les processus intergouvernementaux traditionnels ne réussissent pas toujours à protéger la sécurité humaine, c'est que parfois les gouvernements ne veulent pas mettre en œuvre leurs obligations internationales ou en sont incapables. Lorsque de tels États ne sont pas en mesure de respecter leurs engagements internationaux, ils justifient souvent leur refus en faisant valoir la suprématie de la souveraineté nationale sur toute autre considération. Les civils de ces pays se retrouvent dans des limbes juridiques où droits et responsabilités se font concurrence, qu'ils soient économiques, environnementaux ou politiques. D'autres États sont simplement incapables de respecter leurs obligations internationales en raison d'un manque de contrôle ou de leurs faibles capacités de gestion à l'intérieur de leurs frontières. Cela peut tenir à une variété de facteurs allant de l'absence de capacités institutionnelles et de ressources, à l'effondrement de l'ordre, ou même à un conflit qui perdure. Il s'agit d'États faibles et défaillants, où le désordre s'accompagne non seulement d'un conflit, mais d'un effondrement économique et social, avec famine et migration de masse. Ici, la sécurité humaine s'évapore totalement. En effet, il serait préférable de dire que l'insécurité traumatique est le lot quotidien des citoyens de ces non-pays. Dans les deux cas où les États menacent sciemment la sécurité de leurs citoyens et où ils sont incapables d'assurer une telle sécurité, la communauté internationale doit se demander comment elle peut aider les citoyens. La réponse n'est pas toujours évidente.

En fait, les accords et les organismes intergouvernementaux ne sont pas dotés de tous les instruments nécessaires pour protéger des civils contre la peur ou la violence. Sur le plan économique, l'aide au développement, tant officielle que privée, a visé à renforcer la sécurité humaine en établissant un niveau de sécurité *économique* de base. Parce qu'il répond aux besoins humains fondamentaux et améliore les capacités des pays en développement, de manière à leur permettre de profiter de l'aide internationale d'une manière soutenue, le développement économique devient la clé de la stabilité politique à long terme. Mais, sans un niveau minimal de sécurité, il ne peut y avoir de

développement économique durable, et même l'aide humanitaire internationale la plus élémentaire ne peut écarter la violence et l'insécurité endémiques. Pourtant, c'est précisément là où l'aide internationale est la plus nécessaire pour préserver la sécurité humaine que le système international est le plus faible. Le cadre d'action intergouvernemental qui s'est établi depuis la Deuxième Guerre mondiale s'est muni des mécanismes nécessaires pour prévenir et contenir les conflits interétatiques. Ces derniers sont des guerres d'agression territoriale entre États qui se déroulent par delà les frontières.

Mais les conflits actuels ont souvent lieu à l'intérieur des États, entre factions rivales, où les mécanismes interétatiques n'ont pas cours et où les prétentions à la souveraineté peuvent servir à bloquer l'action humanitaire internationale. Il a fallu relever le défi de créer de nouveaux instruments, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, pour protéger les civils en cas de conflits armés. C'est cette dimension de la sécurité humaine qui fait l'objet de ce livre. C'est justement pour ces cas qu'il est le plus nécessaire de développer les instruments internationaux en s'appuyant sur une meilleure compréhension des nouveaux conflits et une meilleure appréciation des composantes de la sécurité humaine. Voilà en quoi consiste le changement de paradigme en matière de sécurité humaine : passer d'une préoccupation à l'égard de la protection et de l'amélioration de la sécurité des États à la protection et à la sécurité des civils. Ce changement résulte de l'échec du paradigme précédent à comprendre ce qui arrive et à fournir des solutions satisfaisantes, de même que de l'émergence nouvelles normes chez les praticiens de la politique étrangère et, d'une manière plus large, dans la société civile. En conséquence, il s'agit aussi d'un changement de système de valeurs axé sur de nouvelles préoccupations et alimentant une nouvelle rhétorique internationale. Peut-être assistons-nous à l'apparition d'une société civile mondiale, parce que c'est précisément ce qui semble donner son énergie au nouveau multilatéralisme qui rapproche les États, les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales (ONG) et les individus selon des combinaisons radicalement nouvelles.

LES COÛTS DE LA GUERRE

Dans le domaine de la sécurité internationale, nous concentrer sur l'individu comme point de convergence des préoccupations nous permet de comprendre, dans n'importe quel contexte, à la fois le large spectre des menaces et leur caractère interdépendant. Les nouveaux conflits sont uniques à leur milieu et irrévocablement *sui generis*. Mais ils comportent aussi des similarités importantes : souvent enracinés

dans des rivalités ethniques, ils « profitent » fréquemment de l'accessibilité d'armes légères à bon marché; les paramilitaires et les mercenaires y jouent presque toujours un rôle important, de même que les enfants soldats; de tels conflits sont souvent financés par la corruption et le crime locaux et internationaux; et les ressources essentielles comme le combustible et le pétrole sont contrôlées par les marchés noirs que dirigent les seigneurs de la guerre locaux. En fait, c'est souvent l'avantage économique, qu'il prenne la forme du contrôle d'une ressource ou de l'accès aux prises de guerre d'un régime corrompu, qui est le motif caché de ce qui semble être, à première vue, un conflit ethnique sanglant.

Dans ces nouveaux conflits, les civils ne sont pas que des pions; ils sont souvent des cibles et des véhicules dans des luttes de pouvoir compliquées où s'affrontent des seigneurs de la guerre ou des clans opposés. En outre, les civils touchés par ces conflits ne sont pas que ceux du voisinage immédiat. Les structures criminelles et des clans qui appuient ces conflits sont véritablement internationales : le trafic des stupéfiants en Amérique du Nord peut payer l'envoi d'armes légères à partir de l'Europe à des insurgés en Afrique. Le crime, la corruption et les marchés noirs ont été non seulement de simples auxiliaires des conflits en Afrique de l'Ouest et dans les Balkans, mais aussi la raison de la poursuite des guerres et de l'épuration ethnique dans ces contrées. Les civils ont même été utilisés comme instruments de guerre : la mort et la mutilation, dans des pays comme l'Algérie et la Sierra Leone, ont servi à terroriser la population et à affaiblir l'autorité publique; la population albanophone du Kosovo a été repoussée au-delà des frontières dans un effort pour déstabiliser les pays environnants et submerger les forces de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) stationnées là. Ces conflits ne sont pas non plus strictement « intra-étatiques ». La vérité, c'est que, alors que les conflits internes d'origine ethnique augmentent en nombre, ils ont presque toujours une dimension étatique, et souvent une dimension inter-étatique. Certains pays ont parfois eu intérêt à promouvoir la division et l'instabilité à leurs frontières en aidant et en provoquant les insurgés des pays voisins. L'objectif peut être aussi simple que de mettre en place des régimes sympathiques chez les voisins ou aussi compliqué que de contrôler une ressource importante.

Mais le conflit ethnique peut également être un sous-produit de circonstances involontaires. Les décrets religieux, l'effondrement de l'autorité d'un État, la corruption flagrante, même des rumeurs de pénurie de nourriture peuvent donner naissance à la violence qui enflammera tout un pays. La décolonisation au petit bonheur, plutôt qu'en tenant compte des territoires des communautés ethniques, a parfois

donné lieu à la création de frontières qui donnent l'impression de maximiser les dissensions internes. Dans tous les cas, les facteurs économiques jouent un rôle important. Lorsque des États s'effondrent, c'est en partie parce que leur économie échoue. Ces pays vivent dans les ghettos de la mondialisation, ces endroits où la croissance économique mondiale ne pénètre pas ou n'apporte rien. C'est précisément là où la mondialisation est absente que les programmes d'aide au développement sont si cruciaux pour créer les capacités nécessaires. Mais, plus souvent qu'autrement, l'aide au développement est inefficace ou sapée à la base si la sécurité humaine n'est pas préservée, s'il n'y a aucune sécurité pour une population civile à la recherche de son bien-être économique. En élaborant des mécanismes pour préserver et améliorer la sécurité humaine, nous créons la stabilité et protégeons le capital humain, dont dépend la prospérité des générations futures.

Nous voulons mettre l'accent sur les menaces contre la sécurité humaine et plus spécifiquement sur les mesures préventives, la consolidation de la paix et la protection des civils dans les situations conflictuelles, il est devenu de plus en plus évident que nous avons besoin de nouveaux instruments, souvent complétés par les anciens, pour agir efficacement. L'adaptation salutaire des instruments existants, incluant nos instruments militaires, est l'une des leçons de la dernière décennie. En effet, l'utilisation créative des déploiements militaires est devenue l'un des éléments les plus frappants de l'intervention humanitaire récente. Cette adaptation réussie de nos ressources militaires dément les arguments de ceux qui prétendent que la sécurité humaine n'est pas un substitut à la « sécurité véritable » que procurent des moyens plus traditionnels. La sécurité humaine et la sécurité traditionnelle ne constituent pas une alternative : la sécurité est un *continuum* unique qui se préserve et s'améliore par une série de politiques et d'instruments interdépendants. De la même manière, l'aide au développement, sans renoncer à son point de vue traditionnel qui est de répondre aux besoins humains fondamentaux, a commencé à adapter sa prestation de façon à servir à la fois la consolidation de la paix et la reconstruction des capacités politiques, économiques, judiciaires et institutionnelles des sociétés ravagées par la guerre. Les anciens instruments ne sont pas non plus rejetés ni remplacés. Ils font partie intégrante d'une nouvelle approche plus complète centrée sur le bien-être protecteur des civils. Le défi consiste à adapter les mandats et les ententes institutionnelles régissant nos forces armées, nos agences d'aide au développement, même notre police, au nouvel environnement de sécurité de manière à ce qu'ils soient plus souples et plus efficaces.

Bien qu'elle constitue normalement un acte de dernier recours, l'intervention politico-militaire peut constituer le facteur décisif dans

le traitement d'une crise humanitaire. Les conflits ethniques en Sierra Leone, au Timor oriental et au Kosovo ont démontré que l'application sélective de la force militaire, jumelée à des initiatives diplomatiques, peut entraîner la fin d'un conflit interne destructeur. Mais ils ont aussi démontré que la force militaire peut remporter la guerre, mais pas la paix, du moins pas toute seule. En Bosnie, la force militaire a été utilisée pour mettre fin à un conflit ethnique, pour séparer les combattants et pour sécuriser le secteur d'opération en vue de la mise en œuvre d'un règlement politique international. Mais, initialement du moins, tout soutien d'une mission civile en Bosnie a été rejeté par les commandants de la force comme un « détournement de mission ». Ce n'est qu'en raison des pressions publiques en faveur notamment de l'arrestation des criminels de guerre et parce qu'on a constaté que même la tenue d'élections exigeait la protection des boîtes de scrutin et des bureaux de vote qu'on a fait un effort pour coordonner les opérations militaires et civiles. La leçon était simple: les situations postconflictuelles complexes exigeaient des missions complexes et hautement intégrées.

En effet, dans certains cas, on s'attend à ce que les forces de maintien de la paix non seulement appuient l'opération civile de consolidation de la paix, mais exécutent des tâches civiles lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions. Dans les Balkans, en Afrique et au Timor oriental, nos militaires ont bâti et géré des camps de réfugiés et répondu aux besoins essentiels lorsque le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou d'autres organisations internationales ont été lents à réagir. La structure du commandement militaire ainsi que les forces permanentes (particulièrement si elles sont déjà sur place) sont particulièrement aptes à répondre rapidement aux crises humanitaires. Le besoin pour ce genre de services, particulièrement en marge des opérations de soutien de la paix, est susceptible de perdurer sinon de croître. Tout cela fait partie de l'adaptation des instruments existants à de nouvelles missions, incluant celles qui sont axées sur la sécurité humaine. La consolidation de la paix dans les situations postconflictuelles, qu'une opération de soutien de la paix soit ou non mise en œuvre, exige également la mobilisation rapide de ressources financières et humaines si l'on ne veut pas que tous les efforts soient sapés. Sans reconstruction, sans des salaires même minimes pour la police, les médecins, les juges ou les fonctionnaires locaux, les anciens combattants et les civils n'auront aucun intérêt pour l'avenir. Particulièrement si la communauté internationale demande à une population traumatisée par la guerre d'abandonner les certitudes de l'allégeance à un clan pour un avenir incertain s'appuyant sur la démocratie, le respect des droits de la personne et une économie libre. Seul le

développement économique et politique peut faire passer des sociétés déchirées par la guerre de la récrimination à la reconstruction.

Autre leçon des récentes opérations de soutien de la paix comme en Haïti : le rôle clé de la police internationale dans la consolidation de la paix. Les soldats ne peuvent tout simplement pas effectuer la majorité des activités policières, qu'il s'agisse des enquêtes criminelles ou de la préparation de preuves solides en cour. Toutefois, sans police internationale, les forces de police locale naissantes ne peuvent pas être formées et organisées correctement. Lorsqu'un nombre insuffisant de policiers civils internationaux sont déployés, particulièrement lorsque la police locale est lourdement compromise ou absente, on débouche sur l'anarchie. Dans les cas où l'insécurité s'accroît, la population a peu d'intérêt pour l'avenir économique et politique. La réponse se trouve dans un effort international mieux organisé en vue du déploiement d'une police civile internationale – peut-être d'un tout nouvel instrument qui pourrait inclure un mécanisme d'« intervention rapide ».

PREMIÈRES ÉTAPES ET DÉFIS POUR L'AVENIR

La conclusion évidente à tirer de ces exemples et d'autres, c'est que nous ne faisons que commencer à développer des instruments appropriés pour préserver et renforcer la sécurité humaine. Qu'il s'agisse de diplomatie préventive, du déploiement d'opérations de soutien de la paix ou d'efforts de consolidation de la paix, chaque crise touchant la sécurité humaine exige un ensemble différent d'instruments calibrés en fonction des circonstances locales. Nous avons quelques-uns de ces instruments, d'autres viennent à peine d'être créés et certains ne sont qu'un reflet dans l'œil de ministres des Affaires étrangères progressistes. La révolution copernicienne en politique étrangère – c'est-à-dire la sécurité humaine – non seulement reflète plus précisément le nouveau contexte international, mais change également notre façon de voir le monde. Les chapitres thématiques qui suivent se concentrent sur les tendances dans le milieu international, lesquelles sont ensuite illustrées par une série d'études de cas. Ces chapitres et ces études jettent un peu de lumière sur le développement de nouveaux instruments de politique étrangère. Tout aussi important, nous proposons certaines idées sur l'orientation que devrait prendre le travail dans l'avenir.

Notre capacité d'engager nos propres citoyens à l'égard des problèmes dont il est question et du développement de mécanismes de réaction aux crises constituera la clé de l'avenir en matière de sécurité humaine. La compréhension par le public des crises de la sécurité

humaine et son appui à des solutions parfois complexes sont les conditions du succès. Lorsque les combats très médiatisés s'arrêtent, pouvons-nous conserver l'appui du public sur la longue route de la paix et de la réconciliation? Comment engager et intéresser nos citoyens tout en augmentant leur sentiment de propriété à l'égard de la politique étrangère? Le défi le plus important sera de mettre au point un ensemble d'instruments qui nous permettront de prévenir les crises majeures en matière de sécurité humaine et les pertes de vie qui les accompagnent. Ce ne sera pas simple, puisqu'il soulève des questions difficiles. Par exemple, du point de vue des principes abstraits des droits de la personne, le champ d'action paraît illimité. C'est lorsque nous codifions ces droits en accords internationaux que nous détenons le mandat approprié et connaissons la portée de notre action. Mais en l'absence de tels accords, en présence d'un vide juridique, pouvons-nous toujours agir en fonction de principes, même lorsque notre action transgresse les principes de la souveraineté nationale? Comme les droits de la personne, la préservation de la sécurité humaine, particulièrement la protection des civils dans les conflits armés, transcende les frontières. Pourtant, le principe de la souveraineté et du respect des frontières internationales est consacré par la communauté internationale comme une réponse aux horribles guerres interétatiques du XX^{e} siècle.

Certains des nouveaux instruments de préservation de la sécurité humaine visent les conflits intra-étatiques, tout en cherchant à engager les gouvernements. Ainsi la Convention d'Ottawa (sur l'interdiction des mines antipersonnel), la Cour pénale internationale (CPI) et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment, exigent tous la coopération des États, tout en limitant leur souveraineté. En soi, cela n'est pas un phénomène nouveau. Les accords internationaux réglementant les pratiques commerciales ou la protection de l'environnement ont profondément enraciné les normes internationales de comportement dans les préoccupations traditionnellement nationales des États. Les nouveaux accords intergouvernementaux dans le domaine de la sécurité humaine, comme ceux qui ont été mentionnés ci-dessus, internationalisent les questions de sécurité qui relevaient auparavant de la politique nationale. L'utilisation de mines terrestres, les crimes de guerre ou l'enrôlement d'enfants soldats étaient auparavant à l'abri du regard international, cachés derrière le voile des prétentions à la souveraineté d'un État. C'est de moins en moins le cas maintenant.

Mais qu'est-ce qui a amené un nombre toujours grandissant d'États à abandonner ainsi leur souveraineté? Une partie de la réponse tient au processus menant à ces accords, et c'est la raison pour laquelle la

Campagne internationale contre les mines terrestres est un cas si intéressant. Nous constatons qu'une coalition d'intérêts s'est créée à l'appui du processus intergouvernemental, tant dans la société d'État que dans la société civile – bien que les plus grands progrès aient été enregistrés à l'extérieur de cette coalition. Cette dernière s'est formée autour d'une initiative qui s'est révélée capable de susciter un large appui, lequel était nécessaire pour élargir le cercle des États qui soutenaient l'initiative. Les coalitions de personnes et de groupes, ce sous-produit des milieux où la sécurité est incertaine, ont un avantage distinct lorsqu'elles mobilisent les populations et les gouvernements, parce que leurs mandats sont clairs et sans ambiguïté, contrairement aux produits habituels du processus de négociation intergouvernemental. En outre, le succès de ces coalitions dépend souvent, dans une plus large mesure, de l'exercice du pouvoir discret, c'est-à-dire de la capacité d'attirer des supporteurs potentiels vers sa cause (plutôt que d'obtenir leur soutien par la coercition ou par des échanges de compromis en fonction des intérêts). Parfois, la souveraineté peut se révéler plus poreuse pour le pouvoir discret que pour le pouvoir coercitif.

Évidemment, se concentrer sur les mesures préventives ne met personne à l'abri des dilemmes moraux. En cherchant à éviter le pire, il se peut que nous nous retrouvions en train de négocier avec des dictateurs et des criminels de guerre présumés. Est-ce justifiable au nom du bien futur envisagé? À quel moment arrêtons-nous de voir ces personnages comme des éléments de la solution et commençons-nous à les considérer comme faisant partie du problème? Au bout du compte, est-il convenable de chercher à saper ou même à renverser des régimes qui menacent la sécurité humaine de leurs citoyens et de leurs voisins? Et lorsque des accords de paix sont conclus ou imposés, particulièrement ceux qui suivent un conflit ethnique, est-il opportun d'insister sur les modèles occidentaux de sociétés multiethniques lorsque la « cantonisation » ethnique et les changements de frontières peuvent constituer la seule stratégie de sortie à court terme pour des agences internationales manquant d'argent? Lorsque nous cherchons à élaborer de nouveaux instruments de sécurité humaine semblables à la Convention d'Ottawa, sommes-nous prêts à payer un prix acceptable pour la pureté des intentions en sacrifiant le caractère universel du processus intergouvernemental traditionnel? Il existe des réponses à ces questions, mais elles sont difficiles et exigent un débat public plus poussé.

Bien que la force militaire ne soit qu'un instrument parmi d'autres pour préserver la sécurité humaine, il est le plus controversé. Nous devons nous demander quelles conditions justifient l'utilisation d'une telle force et s'il est possible de les codifier. On peut découvrir que

l'élaboration d'une doctrine d'intervention humanitaire est soit trop difficile, soit trop sensible politiquement pour que l'on obtienne un large soutien international. Elle devrait fixer des normes de traitement des civils en périodes de conflits et les mesures convenues de réaction. Et même pour les pays qui appuient l'intervention humanitaire, est-ce qu'une telle doctrine supposerait des obligations à l'égard de crises futures qu'aucun gouvernement ne serait prêt à accepter? Il est clair qu'il nous faut une gamme de mesures possibles, en deçà de l'action militaire, pour, à la fois, nous occuper des menaces contre la sécurité humaine et protéger les civils avant que les conflits ne dégénèrent. Certaines de ces nouvelles approches sont susceptibles de prendre la forme de combinaisons hybrides d'outils existants, comme le développement plus poussé de contrôleurs internationaux « musclés », peut-être appuyés par une force militaire à l'horizon. Nous avons besoin d'examiner les facteurs économiques qui sous-tendent beaucoup de conflits, incluant le soutien de la diaspora, et de trouver de nouveaux moyens d'agir sur les fondements économiques des guerres et des conflits. Enfin, les nouvelles technologies actuellement disponibles, particulièrement Internet, présentent de nouveaux canaux pour promouvoir à la fois l'instabilité et des mesures technologiques imaginatives faites pour décourager les agresseurs possibles et pour relier entre eux de potentiels apôtres de la paix.

Ce ne sont là que quelques-unes des questions abordées dans ce livre, qui nous amènent à examiner plus en profondeur les défis que présente la sécurité humaine. Après tout, notre révolution copernicienne n'en est qu'à ses tout débuts. Il n'y a aucun doute que notre « nouvelle » politique étrangère et notre « nouvelle diplomatie » deviendront une seconde nature pour la prochaine génération, à une époque où une variété d'instruments seront disponibles pour prévenir ou mettre fin à des menaces contre une sécurité humaine perçue d'un point de vue plus large.

RÉFÉRENCES

Charte des Nations Unies, San Francisco, 25 juin 1945.

Convention de Genève relative à protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949; *Protocoles I et II additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949,* Genève, 8 juin 1977.

Déclaration universelle des droits de l'homme, New York, 10 décembre 1948.

Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International. *La sécurité humaine: La sécurité des individus dans un monde en mutation,* Ottawa, Canada, MAECI, 1999.

ÉTUDE DE CAS

Mines terrestres et sécurité humaine

MARK GWOZDECKY ET
JILL SINCLAIR

Le préambule de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction commence comme suit:

Déterminés à faire cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par les mines antipersonnel qui tuent ou mutilent des centaines de personnes chaque semaine, pour la plupart des civils innocents et sans défense, en particulier des enfants; entravent le développement et la reconstruction économiques; empêchent le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées sur le territoire; et ont d'autres graves conséquences pendant des années après leur mise en place [...][1].

C'est par ces mots que débute ce que l'on peut considérer comme la convention de désarmement la plus improbable et innovatrice jamais conclue. Dès sa première phrase, il est clair que cet instrument est bien plus qu'un accord de désarmement. En effet, il cherche à donner vie à la norme humanitaire qui limite le droit des combattants de choisir les moyens de faire la guerre.

Lorsque la Convention d'Ottawa a été négociée, le concept de sécurité humaine en était à ses balbutiements. En fait, l'interdiction a été rendue possible parce que ses promoteurs ont été capables de superposer un cadre de sécurité humaine sur ce qui, traditionnellement, avait été traité comme une question de contrôle des armes et de désarmement. Le présent chapitre a pour but d'examiner les façons dont les concepts de sécurité humaine ont été mis de l'avant dans le

processus d'Ottawa et comment ce processus a été l'inventeur d'un grand nombre des caractéristiques du programme de sécurité humaine. Qu'est-ce qui a amené une majorité des pays du monde à appuyer l'interdiction d'une arme dont l'utilisation avait été largement répandue pendant des décennies? Ce chapitre fera ressortir les innovations qui caractérisent le processus d'Ottawa et ses conséquences possibles en politique étrangère.

> « Pour la première fois, la majorité des pays du monde conviendront d'interdire une arme d'utilisation militaire dans la plupart des pays du globe. Pour la première fois, des gouvernements, des institutions internationales et des groupes non gouvernementaux du monde entier ont fait cause commune et œuvré de concert, avec une célérité et un esprit remarquables, pour rédiger le traité que nous allons signer aujourd'hui. Pour la première fois, les gens qui craignent de marcher dans leurs champs, ceux qui ne peuvent labourer leurs terres, ceux qui ne peuvent retourner dans leurs propres maisons – à cause des mines terrestres – peuvent commencer à espérer de nouveau. »
>
> Premier ministre Chrétien à la Conférence de signature de la Convention sur l'interdiction universelle des mines antipersonnel, 3 décembre 1997.

LES ORIGINES DU PROCESSUS

Le processus d'Ottawa, mené par le Canada, a permis d'élaborer et de conclure en l'espace de quatorze mois, suivant une procédure accélérée, une Convention d'interdiction universelle des mines antipersonnel (MAP). Seulement 424 jours se sont écoulés entre le saisissant appel du ministre canadien des Affaires étrangères Axworthy en faveur d'une convention internationale interdisant les mines antipersonnel, le 5 octobre 1996, et la signature, le 3 décembre 1997, de l'instrument en question. Quinze mois plus tard seulement, la Convention d'Ottawa entrait en vigueur, devenant ainsi l'instrument multilatéral de cette nature le plus rapidement mis en œuvre de l'histoire. Qu'est-ce qui a permis au processus d'atteindre ses objectifs si rapidement? La réponse tient à une combinaison dynamique de la conscience publique, de nouveaux acteurs, de nouveaux partenariats, de nouvelles méthodes de négociation et de nouvelles approches en matière de sécurité, qui concentrait l'attention et l'action internationales sur la sécurité des personnes.

Se fondant sur le principe du droit international humanitaire selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de

guerre n'est pas illimité, sur le principe qui interdit d'employer dans les conflits armés des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus, et sur le principe selon lequel il faut établir une distinction entre civils et combattants [...].[2]

L'interdiction d'un système d'armes n'est pas sans précédent. Des interdictions totales ont été obtenues auparavant, par exemple dans le Protocole de Genève de 1925 sur les gaz asphyxiants, toxiques ou similaires qui prohibait l'utilisation d'armes chimiques et bactériologiques. En effet, il existait déjà un principe de droit humanitaire (mentionné plus haut) selon lequel les mines antipersonnel avaient été jugées illégales. Le fondement de tels principes remonte aux Conventions de Genève de 1949 et ceux-ci ont finalement été enchâssés dans le Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1977. Néanmoins, entre 1949 et 1997, les mines antipersonnel – dont on pourrait dire qu'elles violent clairement ces principes – étaient accessibles à la plupart des militaires du monde et employées par dizaines de millions dans plus de 60 pays. De toute évidence, les intérêts des militaires avaient pris le pas sur la sécurité des personnes.

Qu'est-il arrivé pour amener la communauté mondiale à se soulever et à insister pour que les intérêts des militaires soient soumis aux préoccupations des civils et que ce principe négligé de la loi humanitaire internationale soit appliqué? La réponse tient à l'accumulation de tragédies humanitaires découlant de l'utilisation généralisée des MAP et des occasions offertes par la fin de la guerre froide.

Comme cette dernière arrivait à son terme, beaucoup de conflits régionaux, souvent menés par procuration, ont commencé à disparaître. Dans ces environnements postconflictuels foisonnaient des gardiens de la paix et des travailleurs des services d'aide et de développement. Ils étaient témoins d'une tragédie humanitaire se déroulant au ralenti: l'impact mortel des MAP restées dans le sol. Ils ont été épouvantés et se sont sentis obligés d'agir. Sans les contraintes de l'idéologie de la guerre froide, de nouveaux partenariats se sont formés entre le nord et le sud autour d'objectifs humanitaires communs, et avec la participation d'organisations non gouvernementales (ONG). Cet effort a culminé dans la Campagne internationale contre les mines terrestres (CIMT).

LE DÉFI

Le défi consiste à amener les parties à signer un traité au plus tard à la fin de 1997. [...] Les gouvernements rassemblés ici sont mis au défi de traduire votre

discours en actions concrètes. [...] Le défi est aussi lancé à la campagne internationale dont le but est d'assurer que les gouvernements du monde entier sont prêts à collaborer avec nous pour qu'un traité soit mis au point et signé l'an prochain.[3]

Dans son allocution à la séance de clôture de la Conférence internationale de stratégie vers l'interdiction complète des mines antipersonnel, le 5 octobre 1996, à Ottawa, le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a mis le monde au défi de négocier un traité sur l'interdiction des mines et de retourner à Ottawa avant décembre 1997 pour le signer. Le processus d'Ottawa est devenu l'expression consacrée par la communauté internationale pour décrire une nouvelle approche en matière d'établissement de normes mondiales de sécurité humaine.

En coulisses, cependant, les grandes décisions qu'on allait prendre supposaient des initiatives diplomatiques inédites et risquées. Le contexte intergouvernemental de la Conférence sur le désarmement – avec son processus de prise de décisions fondé sur le consensus et les positions arrêtées qu'on y défendait – offrait peu de chances de progrès. Toute la journée du 4 octobre et le matin du 5, M. Axworthy a participé à une série de discussions avec son personnel et des représentants officiels, qui portaient essentiellement sur deux questions clés: 1. fallait-il soustraire la négociation concernant l'interdiction des mines terrestres à la machinerie habituelle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur le désarmement; et 2. fallait-il lancer de façon brutale les négociations en proposant un échéancier ambitieux?

Il était clair que toute initiative de cette nature se heurterait à une forte opposition, particulièrement des grandes puissances (États-Unis, Russie, Chine, Grande-Bretagne et France), du moins tant que le mouvement ne commencerait pas à prendre de l'ampleur. En même temps, la Conférence d'Ottawa avait démontré l'existence d'une masse critique de plus en plus grande en faveur d'une action immédiate au sein d'un échantillon représentatif de pays développés et en voie de développement. M. Axworthy en concluait que, si cette énergie pouvait être récupérée et canalisée, les chances de succès étaient réelles.

Reste que, lorsque le ministre a surpris son auditoire en proposant la signature de la convention dans les quatorze mois, peu de gens (même beaucoup de supporteurs) croyaient que l'effort produirait le résultat désiré. Tel que prévu, l'opposition au plan canadien s'est généralisée dans plusieurs cercles. Dans certaines capitales, c'était la colère et le scepticisme: colère à l'égard de la façon dont le défi était lancé (c'est-à-dire sans consultation préalable) et scepticisme quant à

la possibilité qu'une interdiction puisse être négociée en si peu de temps dans le cadre d'un forum qui n'existait même pas.

Néanmoins, les partenaires du processus d'Ottawa – gouvernements, ONG et organismes internationaux comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'ONU – lançaient une invitation ouverte : joignez-vous au processus comme un partenaire aux vues similaires en ayant pour objectif clair d'en arriver à une interdiction totale des MAP dans l'année qui vient, ou écartez-vous. La tactique était davantage adaptée au besoin, comme il convenait à un processus diplomatique nouveau genre :

- créer une communauté d'États autosélectionnés partageant les mêmes idées, ouverte, dynamique et en continuelle expansion;
- bâtir un partenariat intime avec les organismes internationaux et les ONG;
- utiliser tous les moyens disponibles – diplomatiques, publics, politiques, technologiques – pour susciter une volonté publique et politique d'appui à l'objectif stratégique supérieur d'en arriver à une interdiction;
- établir un processus politique et un forum de négociation crédibles pour conclure un traité ayant force obligatoire;
- assurer la légitimité et la crédibilité du nouvel instrument en en remettant la garde à long terme au Secrétaire général de l'ONU.

Ce qui a suivi est le résultat de l'improvisation, du dynamisme et de l'engagement des joueurs clés dans le processus. Les représentants officiels canadiens avaient à affronter la décourageante perspective d'élaborer un processus qui devait déboucher sur un traité d'interdiction en un peu plus d'un an. L'objectif était clair, le délai aussi, mais tout le reste du processus n'était pas défini. Comment une idée – défendue par un petit groupe de pays (aucun n'étant une puissance majeure), catalysée par le défi lancé par le ministre des Affaires étrangères du Canada – pouvait-elle être transformée en un instrument que les gouvernements du monde prendraient au sérieux?

Dans les semaines qui ont suivi le 5 octobre, la réaction au défi de M. Axworthy a varié de la rage et du scepticisme à un rejet poli (et souvent impoli). Et alors que le Secrétaire général de l'ONU et le président du CIRC appuyaient l'objectif du ministre, peu de pays étaient prêts à s'engager immédiatement dans cette aventure. En fait, la proposition a été accueillie avec une franche hostilité par les pays les plus puissants du monde, soit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.

LA STRATÉGIE

Les représentants canadiens de concert avec leurs partenaires prointerdiction les plus solides (Autriche, Norvège, Afrique du Sud, Suisse, Nouvelle-Zélande, Mexique, Belgique, CIMT, CICR et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)) se sont ultimement entendus pour adopter une approche à deux volets. Premier volet: créer un mouvement de soutien public mondial et de volonté politique impossible à arrêter en faveur d'une interdiction totale des MAP. Deuxième volet: créer un processus de négociation officiel menant à la conclusion d'un traité internationalement reconnu.

Le partenariat entre les ONG et les gouvernements a servi de front commun pour soutenir l'interdiction. La chorégraphie mondiale de la campagne était complexe, mais consistait essentiellement en une série d'occasions politiques et publiques soigneusement réglées pour promouvoir l'interdiction. Elles allaient de l'utilisation stratégique du contexte diplomatique traditionnel pour faire la promotion auprès des gouvernements, les cajoler, les encourager et les amener à se joindre à la coalition, aux pratiques plus nouvelles (et apparemment plus énervantes) employées dans le cadre de différentes campagnes nationales d'ONG qui consistaient à téléphoner – de façon répétée – à des membres du Parlement sur leur cellulaire pour leur transmettre un seul message: appuyer l'interdiction. C'est cette combinaison unique de pressions continues de bas en haut et de haut en bas qui a donné naissance à la volonté politique requise pour réussir.

Toutefois, les gouvernements devaient toujours produire les instruments juridiques nécessaires pour assurer l'interdiction. Il était donc essentiel d'établir en parallèle un processus efficace mené par l'État qui: i) permettrait la négociation d'un texte préliminaire; ii) assurerait le genre d'examen exhaustif de la question qui conviendrait à un instrument international complexe et technique; et iii) entraînerait l'adoption officielle d'un traité par les États.

À cette fin, un « groupe central » de pays a été créé dans lesquels les mouvements politiques ainsi que les positions politiques significatives ont été soigneusement chorégraphiés, coordonnés, placés dans un continuum d'actions clairement établies et conçues pour déboucher sur un traité d'interdiction des mines en moins d'un an. Dirigés par le Canada, les pays de ce groupe central – particulièrement la Norvège, l'Autriche et l'Afrique du Sud – ont travaillé de concert pour s'assurer qu'aucune occasion à l'échelon international ne reste inexploitée.

Que ce soit dans le contexte de relations bilatérales, à l'occasion de forums régionaux particuliers (Organisation de l'Unité africaine

(OUA), Organisation des États américains (OÉA), Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Union européenne (UE) ou Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)), dans le cadre du système onusien ou dans celui du processus de négociation *ad hoc* qui caractérisait le processus d'Ottawa lui-même, ce petit groupe de pays a travaillé quotidiennement – par téléphone, par courriel et dans de fréquentes réunions – à préparer une approche commune. Le groupe central s'est entendu sur les tactiques, a élaboré des stratégies, enclenché des efforts diplomatiques conjoints et coordonné des politiques, travaillant ainsi comme une équipe diplomatique homogène, intégrée et complètement interfonctionnelle. Il a développé une relation quadrilatérale unique par l'entremise de ses représentants diplomatiques autour du monde qui ont saisi l'esprit du processus d'Ottawa et travaillé ensemble de façon extraordinaire à réaliser l'objectif de l'interdiction.

Parce que les partenaires du groupe central travaillaient avec un groupe plus large de pays ayant la même vision, comme la Suisse, le Mexique, la Belgique et la Nouvelle-Zélande (étendant avec le temps leurs ramifications pour inclure une gamme complète et diversifiée de gouvernements faisaient fi des frontières nord-sud traditionnelles), il a été possible d'établir un plan d'action et une liste des résultats désirés pour chaque événement spécifique du programme du processus d'Ottawa. Ce travail a été effectué en partenariat avec des organismes internationaux et des ONG pour assurer une progression constante d'une étape à l'autre.

Une série de rencontres soigneusement planifiées, organisées et présidées par les gouvernements prointerdiction ont permis de préparer le cadre juridique formel et les fondements politiques d'un traité d'interdiction. Peu de choses ont été laissées au hasard dans ce processus qui a débuté à Vienne, où le texte du document préliminaire de discussion préparé par l'Autriche a été passé en revue, article par article, et est devenu le document de travail du traité éventuel. Une réunion à Bonn, organisée par l'Allemagne, a été consacrée à un examen ciblé de la question de la vérification. La conférence de Bruxelles a produit une déclaration politique retentissante qui a eu pour effet d'augmenter les enjeux pour les gouvernements restés sur la touche.

Avant chacune de ces réunions, le groupe central élargi se réunissait pour discuter des stratégies, assurer la coordination et la complémentarité avec la CIMT, le CIRC et les activistes au sein du système onusien, comme l'UNICEF, dans les activités de lobbying et d'application de pressions politiques et publiques visant à susciter le soutien à l'interdiction. Au moment où la communauté internationale s'est réunie à

Oslo pour la ronde officielle de négociations, le mouvement était indéniablement enclenché.

En complément de cette série de rencontres du volet négociations, la coalition d'Ottawa – CIMT, CIRC et gouvernements engagés – s'est employée à organiser divers événements régionaux conçus pour favoriser la compréhension populaire et accroître le soutien à l'interdiction. Des réunions ont eu lieu à Ottawa, Bruxelles, Maputo, Tokyo, Manille, Ashkhabad, Stockholm, Sydney, Harare, New Delhi, au Sénégal, à Saana et à Kempton Park. Chaque rencontre attirait une combinaison inattendue d'ONG activistes et d'officiers militaires, en service ou retirés, de praticiens de la médecine, de survivants, de travailleurs sur le terrain, d'experts techniques et de diplomates. Ces événements ont produit ce dynamisme associé aux discussions et aux débats ouverts, qui a galvanisé l'attention des organisations politiques régionales et des médias, suscité à l'échelon local un engagement à agir et, souvent, entraîné des changements dans les positions gouvernementales.

RENVERSER LA VAPEUR

L'un des principaux déterminants du succès du processus d'Ottawa a été la capacité des défenseurs du processus de changer la substance du discours courant et, ultimement, le mode de traitement de la question des mines terrestres. En vertu de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC) (Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, Genève, 10 octobre 1980), les mines terrestres étaient principalement traitées comme une question traditionnelle de contrôle des armes et de désarmement sous la gouverne de spécialistes militaires et du désarmement dans les forums fermés de l'ONU, en laissant peu de place aux interventions du public ou aux effets sur ce dernier.

En vertu du processus d'Ottawa, les aspects humanitaires de la question ont prédominé, bien que presque tous les négociateurs à la table continuaient de venir des secteurs traditionnels du contrôle des armes et du désarmement. Ceux qui ont tenté de s'opposer à l'interdiction avec des arguments conventionnels se sont rapidement trouvés désavantagés. Dans le débat sur les mines terrestres, l'optique avait certainement changé – les discussions sur la manière de contrôler et de réglementer l'utilisation d'un système d'armement (jusqu'alors considéré comme un instrument de guerre légitime) étant remplacées par des pourparlers sur la façon de bannir définitivement les MAP des arsenaux militaires du monde.

La raison de ce changement d'optique : la prise de conscience grandissante que, quelle que soit l'utilité militaire résiduelle des MAP, elle était de loin supplantée par le coût humanitaire de ces armes qui créent plus de 25 000 victimes par année, non pas par suite d'une guerre active, mais comme conséquence d'une paix incomplète et destructive. Les pressions publiques ont attiré l'attention des gouvernements sur l'horreur de ces armes du point de vue humanitaire. Il en a résulté qu'à l'échelle de la planète, on a mieux compris que l'impact de ces armes sur la sécurité et le bien-être des individus était inacceptable. Le concept fondamental de la sécurité humaine – qui place la personne au premier plan – avait donc commencé à prendre racine.

En combinant l'argument humanitaire à des forums de négociation autonomes conçus pour atteindre le plus grand dénominateur commun (par opposition à l'approche du plus petit dénominateur), on s'assurerait qu'une minorité influente de gouvernements anti-interdiction ne pourrait ni définir le processus, ni efficacement l'empêcher de progresser en recourant aux procédures traditionnelles de négociation de l'ONU, axées sur le consensus, et en faisant de l'obstruction.

Au cours de ces tumultueux quatorze mois du processus d'Ottawa qui ont mené à la conclusion du traité, le Canada a été accusé de beaucoup de choses, notamment de diriger un club de « fanatiques » nommé par lui. Ceux qui portaient des accusations n'avaient rien compris. Le processus lui-même était complètement ouvert – à ceux qui souscrivaient à l'objectif ultime de l'interdiction des MAP. En ce sens, il était beaucoup plus inclusif que, disons, la Conférence sur le désarmement qui compte 51 membres autosélectionnés dont les règlements – incluant ceux de l'admission – ne peuvent être changés qu'à la suite du consensus des membres actuels. À cause de la négociation par consensus de la Conférence sur le désarmement, on a souvent vu une seule délégation bloquer l'avancement des travaux ou définir des objectifs à partir de ses propres intérêts.

À partir de la première réunion à Ottawa, les gouvernements ont été invités à modifier leurs pratiques et leurs politiques nationales pour pouvoir se joindre à la communauté grandissante des supporteurs d'une interdiction. C'est pour cette raison que les négociations – si difficiles qu'elles aient été – n'étaient pas caractérisées par les divisions destructives d'autres négociations diplomatiques. En effet, parce qu'il responsabilisait les gens, des victimes du Cambodge et du Mozambique à certains des personnages politiques et publics les plus reconnus, on peut dire que le processus diplomatique a été véritablement l'un des plus inclusifs jusqu'à ce moment.

Certains grands pays ont essayé de suggérer qu'un traité sur l'interdiction des MAP sans leur participation était sans valeur ou n'avait

qu'une valeur limitée. Bien que tous aient convenu qu'il aurait été idéal que toutes les grandes puissances participent au régime, il a été reconnu que le processus regroupait la grande majorité des États touchés par les mines, la plupart des utilisateurs et beaucoup de producteurs, ainsi que tous les alliés de l'OTAN, à l'exception de deux (la Turquie et les États-Unis). En conséquence, le régime avait une portée, un poids et une crédibilité considérables.

L'universalité demeure l'objectif de la plupart des régimes internationaux. Avec ses 122 signataires initiaux et sa mise en vigueur seulement quinze mois après avoir été ouverte pour la signature, la Convention d'Ottawa a établi une nouvelle norme internationale. Le fait que des pays officiellement extérieurs au régime – comme les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde et le Pakistan – se soient sentis obligés par l'opinion publique d'adopter des mesures unilatérales visant la mise en place de leur propre moratoire national sur certains aspects spécifiques du cycle des MAP (de l'interdiction de la production et du transfert à la destruction des stocks) démontre le caractère universel de la nouvelle norme.

LE PROCESSUS ET L'ONU

Une des critiques les plus graves à l'égard du processus d'Ottawa était que, parce qu'il était issu d'une négociation autonome extérieure au forum traditionnel de l'ONU, le traité sur les mines terrestres saperait la crédibilité de l'ONU et de son forum sur le désarmement, la Conférence sur le désarmement. Cet argument a été avancé en dépit du fait que deux secrétaires généraux successifs, Boutros-Boutros Ghali et Kofi Annan, aient totalement appuyé dès le départ le processus d'Ottawa.

La Convention d'Ottawa est maintenant citée par les représentants de l'ONU comme l'une des *success stories* du programme mondial de contrôle des armes et de désarmement, ainsi que du droit humanitaire, et elle a été portée au crédit de l'ONU. Les secrétaires généraux ont compris qu'une réussite au niveau multilatéral – démontrant que le leadership politique peut entraîner le changement –, peu importe où ont lieu les négociations, rehausse la confiance de la communauté internationale à l'égard des efforts multilatéraux de l'ONU. Pour le Secrétaire général Kofi Annan, le processus d'Ottawa avait l'avantage supplémentaire d'engager la société civile comme partenaire de plein droit et de combler le fossé nord-sud. Ces caractéristiques ne peuvent être que bien accueillies par les gardiens d'un système international en transition. En invitant le Secrétaire général de l'ONU à être le dépositaire du traité (les Nations Unies ont déjà aidé à l'organisation de la première réunion des États participants à la Convention d'Ottawa), la

Convention se retrouve fermement placée sous l'aile de l'ONU, ce qui a toujours été l'intention de ses rédacteurs.

LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

> Soulignant le rôle de la conscience publique dans l'avancement des principes humanitaires comme en atteste l'appel à une interdiction totale des mines antipersonnel et reconnaissant les efforts déployés à cette fin par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la *Campagne internationale contre les mines terrestres* (souligné par l'auteur) et de nombreuses autres organisations non gouvernementales du monde entier [...].[4]

Peut-être que l'un des aspects les plus marquants du processus d'Ottawa a été la participation sans précédent des organismes internationaux et des ONG comme partenaires de la coalition d'États menant le mouvement d'interdiction. En effet, le paragraphe 8 du Préambule de la Convention d'Ottawa reconnaît de façon officielle la Campagne internationale contre les mines terrestres et le Comité international de la Croix-Rouge pour leurs efforts, un honneur non habituellement accordé dans un traité élaboré par une communauté internationale s'intéressant principalement aux États. Toutefois, le fait est que c'est la société civile qui a rendu le traité possible et que c'est par l'entremise du CICR et de la CIMT qu'on a pu en rédiger les clauses.

La CIMT, récipiendaire du prix Nobel de la paix, est apparue à beaucoup de personnes comme une puissance internationale irrésistible parfaitement réglée qui a convaincu plus de 120 pays de décider rapidement de signer le traité. En fait, cette organisation n'était rien de plus qu'un réseau informel de 1200 organismes répartis dans le monde, dont le pouvoir tenait à la combinaison d'une volonté à toute épreuve avec la nouvelle technologie.

Le quartier général de la CIMT se trouvait dans l'ordinateur de Jody Williams, la coordonnatrice de l'organisation, établie dans une maison de ferme du Vermont. La vitesse du courriel, d'Internet et de la télécopie, ainsi que des messages soigneusement documentés ont été les principaux ingrédients qui ont permis à la CIMT de mobiliser la société civile du monde entier à chacune des étapes du processus. En effet, cette organisation arrivait habituellement à transmettre plus rapidement à ses membres l'information sur les annonces ou les décisions clés que ses partenaires gouvernementaux (et ses opposants). Résultat: les membres de la CIMT étaient presque toujours mieux préparés à discuter des questions à l'ordre du jour que les opposants à l'interdiction.

Traditionnellement, les normes internationales ont été établies selon une approche descendante. Les représentants d'un État siégeaient aux assemblées des organismes internationaux et négociaient jusqu'à ce qu'un consensus soit atteint. Pour appliquer une norme ayant force obligatoire, on devait attendre que tous les États soient prêts à signer, ce qui se traduisait souvent par une inaction inacceptable et des délais démesurés.

La campagne contre les mines terrestres a débuté sur la prémisse que la société civile pouvait jouer un rôle décisif dans l'établissement de normes et que les États pouvaient être amenés graduellement à les adopter. C'est la raison pour laquelle, lorsque Lloyd Axworthy a lancé son défi en octobre 1996, la principale préoccupation n'était pas *le nombre* d'États qui signeraient le traité au départ, mais plutôt la nécessité d'établir une *nouvelle norme claire*. Le processus d'Ottawa s'appuyait sur l'hypothèse que l'universalité ne serait pas l'ennemie du bien. La force de l'opinion publique saurait entraîner la norme sur les mines terrestres vers une adhésion universelle.

La campagne s'est également valu le soutien d'un grand nombre de personnalités mondiales, plus spécifiquement de la princesse Diana, du pape Jean-Paul II, de l'archevêque Desmond Tutu et de la reine Noor de Jordanie. La dimension sécurité humaine de la crise des MAP était évidente pour ces dirigeants – tout comme l'était la nécessité pour les gouvernements de proposer une vision et de prendre des mesures. La référence, dans la convention, au « rôle de la conscience publique » dans le mouvement d'interdiction était une reconnaissance claire de l'influence exercée par des gens éminents qui ont pesé de tout leur poids sur la cause humanitaire.

MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION D'OTTAWA
Signatures : 137
Ratifications et acceptations : 99
(au 28 juin 2000)

Interdiction des mines antipersonnel

- Depuis le début du processus d'Ottawa, 30 États ont détruit environ 17 millions de mines terrestres.
- Le nombre de producteurs de mines antipersonnel est tombé de 54 à 16. Des seize États qui sont encore considérés comme producteurs, beaucoup n'ont pas fabriqué de mines antipersonnel au cours des dernières années.
- Jusqu'à 34 États ont été exportateurs de mines antipersonnel. Aujourd'hui, tous sauf un ont formulé une déclaration officielle indiquant une interdiction ou un moratoire sur les exportations.

Déminage

- Au Nicaragua, entre 1993 et 1999, plus de 1 200 000 mètres carrés de terres susceptibles d'être polluées par des mines ont été déclarées sécuritaires.
- Des terrains minés nettoyés au Cambodge par l'organisation non gouvernementale HALO Trust, entre 1992 et 1998, 91 pour cent ont été mis en production, principalement à des fins agricoles ou de réinstallation de personnes déplacées.
- En Afghanistan, entre 1990 et 1998, plus de 329 kilomètres carrés de zones minées et de champs de bataille contaminés contenant des munitions explosives non explosées ont été nettoyés. Près du tiers de cette zone a été rendu à l'agriculture et au bétail.
- Depuis 1993, 88 champs de mines ont été nettoyés en Jordanie, libérant ainsi plus de 7 millions d'hectares de terre pour la culture.

Réduction du nombre de victimes

- Depuis 1993, le nombre quotidien de victimes en Afghanistan a chuté de moitié.
- En 1996 et 1998, le nombre de victimes au Cambodge a été réduit de plus de 50 pour cent. Les chiffres préliminaires de 1999 indiquent une autre diminution du nombre de victimes.

Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. (Pour obtenir plus de détails, veuillez consulter le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : www.mines.gc.ca.)

CONSÉQUENCES POUR L'AVENIR

La campagne contre les mines terrestres a connu un succès majeur au sens où elle a établi une importante nouvelle norme humanitaire. Ce n'était qu'un premier exemple de gouvernements qui subliment leurs préoccupations étatiques ou militaires au profit de la sécurité humaine. La résistance de cette norme doit être testée à long terme. C'est ainsi que l'on mesurera le succès des techniques et des hypothèses sur lesquelles le processus d'Ottawa s'est appuyé.

Toutefois, l'approche de la sécurité humaine telle qu'elle s'applique à la campagne contre les mines terrestres permet d'entrevoir comment on pourrait mener la diplomatie internationale et établir de nouvelles normes dans l'avenir. L'importance accordée à la sécurité humaine suppose que, bien que les arguments militaires et stratégiques soient toujours pertinents, ils ne sont pas toujours décisifs. Et enfin, le point de vue de la sécurité humaine signifie que la première mesure du succès est la vie humaine qui a été protégée.

Le processus d'Ottawa n'a pas éliminé la nécessité d'une diplomatie multilatérale traditionnelle. Toutefois, si l'on considère les initiatives subséquentes, comme l'établissement de la Cour pénale internationale (CPI) ou la négociation d'un protocole concernant la participation des enfants aux conflits armés, il est clair que les mécanismes du processus d'Ottawa peuvent de plus en plus servir de compléments aux techniques diplomatiques traditionnelles. Qui plus est, il est évident qu'il s'est agi d'une expérience en matière de relations diplomatiques internationales qu'elle influencera autant la pratique de la diplomatie que le programme humanitaire pendant de nombreuses années.

NOTES

1 *Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction,* Ottawa, 1997 (paragraphe 1 du Préambule).
2 *Ibid.*, paragraphe 11 du Préambule.
3 Axworthy, Lloyd. Séance de clôture, Conférence internationale de stratégie : vers l'interdiction complète des mines antipersonnel, Ottawa, 5 octobre 1996.
4 Convention, paragraphe 8 du Préambule.

RÉFÉRENCES

Axworthy, Lloyd. « Allocution à l'ouverture du Forum d'action contre les mines », Ottawa, 3 décembre 1997.

Axworthy, Lloyd. « Allocution à la séance de clôture de la Conférence internationale de stratégie : vers l'interdiction complète des mines antipersonnel », Ottawa, 5 octobre 1996.

Cameron, Maxwell A., Robert J. Lawson et Brian W. Tomlin, dir. *To Walk Without Fear : The Global Movement to Ban Landmines,* Toronto, Oxford University Press, 1998.

Campagne Internationale Contre les Mines Terrestres. *Landmine Monitor Report 1999 : Toward a Mine-Free Word,* Human Rights Watch, New York, 1999.

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, Oslo, 18 septembre 1997.

Convention sur l'interdiction et la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (et Protocoles), Genève, 10 octobre 1980.

2 L'évolution du maintien de la paix

PATRICIA FORTIER

Tout écolier canadien apprend que le Canada est une nation qui s'est donné pour mission de maintenir la paix. Le Monument dédié au maintien de la paix se dresse tout près du Parlement. Les sondages d'opinion au Canada dénotent un appui soutenu et constant au maintien de la paix. Mais cet idéal que l'on préconise n'existe pratiquement plus, sauf au Moyen-Orient, où tout a commencé.

Le monument canadien est le symbole par excellence du modèle classique de cette cause. L'observateur militaire se tient sur un socle représentant la ligne de cessez-le-feu, appuyé par d'autres militaires, et regarde en direction de la colline du Parlement. Il exprime également le besoin de mener des négociations soutenues et extériorise le danger inhérent au fait de se tenir entre deux positions adverses ainsi que la bravoure que cela exige.

À quoi ressemblerait aujourd'hui un monument dédié aux missions de maintien de la paix?

Tout d'abord, le socle serait occupé par une foule. L'observateur serait en compagnie de pilotes et de troupes de combat, de policiers, de médecins et d'infirmières, d'ingénieurs, de diplomates, de spécialistes judiciaires, de spécialistes en droits de la personne et en droit électoral, en affaires correctionnelles, d'agents des douanes, de personnel en aide humanitaire, de juges, d'avocats et d'urbanistes (parmi bien d'autres). Pour ajouter à la confusion, les militaires assureraient l'ensemble ou certaines de ces fonctions et vice versa. Il n'y aurait pas de ligne de démarcation précise entre les antagonistes ni de cessez-le-feu. Certains emplacements seraient même inoccupés, aux endroits les

plus incongrus, et des panneaux afficheraient « en attente de support logistique » ou « police civile en service ». Un gobelet en métal serait collé en permanence à la base et porterait une invitation polie mais manifestement désespérée à faire un don pour la bonne cause.

Le maintien de la paix exprime de façon toute particulière le fonctionnement de la volonté politique. Il est basé sur un modèle militaire tout en reflétant les idéaux et les habitudes de coopération traditionnelle partagés par la communauté internationale, en particulier l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le maintien de la paix dépend de la capacité d'action nationale sur une base volontaire et reste ancré dans la réalité des opérations sur le terrain. C'est une notion qui a évolué et s'est modifiée, de manière radicale ou progressive, mais elle constitue toujours un élément majeur de la dynamique existant entre les objectifs, le contexte local et la capacité d'action. La première tâche d'un chef militaire est de définir l'objectif. Mais l'information la plus importante est ce qui se passe sur le terrain. La clé de l'action réside alors dans la capacité opérationnelle : quelles sont les ressources disponibles permettant d'atteindre l'objectif sur ce terrain particulier? Cette équation définit l'opération.

Le concept de la sécurité humaine modifie l'équation opérationnelle et les normes qui la sous-tendent. En effet, notre définition du maintien de la paix englobe dorénavant l'imposition, le soutien et l'édification de la paix, concepts parfois rassemblés sous la rubrique « opérations de soutien de la paix ». Cette conception reflète de plus en plus les intérêts des individus menacés par un conflit, de même que l'équilibre entre les intérêts des États. Nos ambitions envers le maintien de la paix ont évolué, mais nous n'avons eu que sporadiquement, parfois même pas du tout, la capacité requise pour le mettre en pratique.

LA FORME CLASSIQUE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Le modèle de maintien de la paix de 1956 à Suez, pour lequel Lester B. Pearson a remporté le prix Nobel, était basé sur le concept de l'observation neutre des principes convenus et de l'apport de ressources militaires au service des ententes diplomatiques. Le but était de faire cesser les conflits entre les États-nations, en évitant l'engagement direct des grandes puissances. Les prémisses de base à toutes les opérations de maintien de la paix s'appuyaient sur le fait que les États étaient les forces avec lesquelles il fallait traiter et que l'intervention d'une autorité reconnue à l'échelle internationale, soutenue par une force militaire neutre, leur était acceptable. Aucune référence au maintien de la paix ne figurant dans la Charte des Nations Unies, la

grande réussite diplomatique de cette époque fut la création des mandats de maintien de la paix de l'ONU et des mécanismes basés sur le chapitre VI de la Charte des Nations Unies (Règlement pacifique des différends).

Ce modèle classique s'est imposé pendant pratiquement 35 ans (à l'exception de l'ONUC, la mission des Nations Unies au Congo en 1960, marquée par la violence). Le Canada et ses partenaires de l'hémisphère Nord et de l'Asie méridionale en ont fait leur cheval de bataille. Des générations de militaires se sont succédées aux postes d'observation sur la ligne verte à Chypre, sur le plateau du Golan et en d'autres points du globe. Ces missions avaient pour but de contenir les conflits entre États-nations ou de les écarter complètement. Les conditions sur le terrain étaient dictées par une situation statique entrecoupée de flambées de violence entre certains antagonistes. La chaîne de commandement était clairement définie. Les ressources requises étaient limitées, prévisibles et pratiquement exclusivement militaires. La stratégie de règlement, s'il en existait une, était menée séparément, au plan diplomatique.

LA POLICE CIVILE DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Les forces de police se sont révélées de précieux acteurs dans le cadre des opérations de maintien de la paix, tout particulièrement dans l'exercice de deux de leurs fonctions principales: assurer le maintien de la sécurité publique en contrôlant, guidant et conseillant les forces de police locales; et réformer les organisations policières en y intégrant la formation nécessaire. Elles ont contribué au développement de la capacité des forces locales à faire valoir la primauté du droit.

Les fonctions de maintien de la paix des forces de police ont considérablement évolué depuis les premières missions de grande envergure il y a une dizaine d'années. Au cours des toutes premières missions, des forces de police internationales non armées encadraient les forces de police locales et relevaient les violations des droits de la personne que commettaient ces dernières. Elles ne commençaient pas leur travail avant que des conditions de sécurité locales ne soient garanties dans le cadre de la mission. Les programmes de formation, le cas échéant, étaient financés de part et d'autre par des donateurs, hors du cadre de la mission des Nations Unies. De plus en plus, de nos jours, les forces de police internationales pénètrent dans la zone assignée à la mission pratiquement en même temps que les Casques bleus alors que la situation en matière de sécurité est encore instable. Les tâches de formation et de restructuration des forces de police (que ce soit

dans une école ou par des actions d'encadrement et de formation sur le terrain) font partie intégrante du programme ayant pour objectif d'assurer que le nouveau corps de police ait les compétences requises pour remplir sa mission de maintien de l'ordre, conformément aux normes internationales des droits de la personne. Les forces de police internationales œuvrent également en étroite coopération avec les autorités militaires, judiciaires et pénales ainsi qu'avec les administrations douanières et frontalières afin de garantir que tous les éléments du secteur de la sécurité s'harmonisent parfaitement. En fonction des conditions locales, les forces de police internationales peuvent également exercer temporairement les fonctions d'exécution de la loi jusqu'à ce qu'un corps de police local ait été formé et soit en mesure de remplir ses fonctions. Dans certains cas, elles peuvent aussi appuyer les travaux légistes des tribunaux pénaux internationaux afin de faciliter la comparution des criminels de guerre.

Outre les tâches de police plus « traditionnelles » qu'elles effectuent habituellement, les forces de police internationales ont eu à remplir des mandats importants : assurer l'ordre au cours de campagnes électorales tenues une fois les conflits terminés; contrôler les opérations de désarmement et de démobilisation des forces de police et de sécurité; mener des enquêtes en matière de droits de la personne dans le cadre des conflits; garantir la sécurité et le respect des droits de la personne dans le cadre des opérations de retour des réfugiés et des personnes déplacées; agir en tant qu'unité de liaison entre les différentes factions en présence, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations des Nations Unies; et apporter un soutien aux activités humanitaires.

- Missions actuelles des Nations Unies qui comprennent des éléments de forces de police: dix (BONUGA, MINUGUA, MINURSO, MINUSIL, UNFICYP, UNMIBH, UNMIK, UNMOT, UNOA, UNTAET). Il y a également une mission d'encadrement de la police sous les auspices de l'OSCE (Slovénie orientale).
- Effectif de forces de police engagé dans des opérations des Nations Unies: 8900
- Effectif réellement déployé: 6000
- Nombre de pays fournissant des forces de police: 68
- Pays déployant le plus d'effectif: États-Unis (769), Jordanie (678), Allemagne (421), Pakistan (320), Ghana (263), Inde (240)
- Position du Canada: 12e (126)

Diane Harper

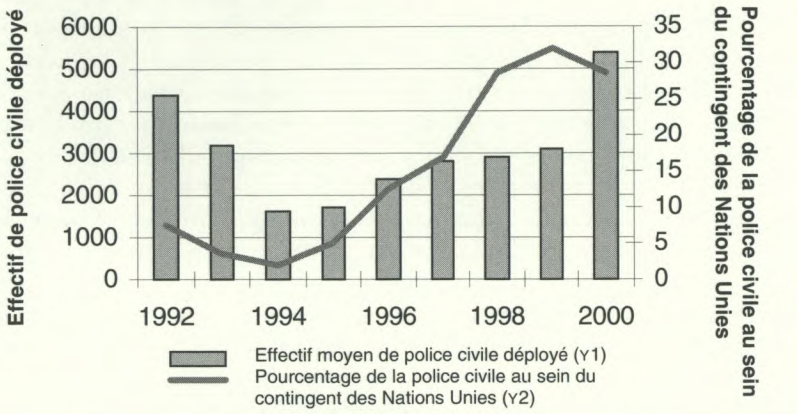
Source: Département des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix. Traduction libre.

ÉVOLUTION SUR LE TERRAIN

À l'heure actuelle, le maintien de la paix se présente sous un jour nouveau. L'engagement des membres permanents du Conseil de sécurité sur le terrain est considéré comme l'élément clé du succès d'une mission. Les ressources militaires font partie d'un ensemble de mesures qui revêtent de plus en plus un aspect civil, en particulier la prise en charge des fonctions de police (voir tableau 1). Les forces militaires restent cependant l'ossature de toute mission parce qu'elles peuvent se déployer rapidement, disposent de ressources variées, s'appuient sur une chaîne de commandement et, au besoin, peuvent faire usage de puissants moyens de destruction. Les accords diplomatiques (le cas échéant) sont souvent conclus entre les différentes factions à l'intérieur d'un État, parallèle que l'on peut appliquer aux conflits qui éclatent entre ces mêmes factions. Les autorités de maintien de la paix (militaires ou civiles) sont impartiales dans l'exécution de leur mandat, mais ne sont jamais neutres. Les puissances régionales prennent souvent part à ces opérations. Les mandats vont bien au-delà des missions d'observation; ils supposent un engagement, voire l'exécution de la loi; ils ont pour objectifs de développer de nouveaux comportements, de mettre en place de nouvelles institutions et de leur apporter un appui. Les mandats sont des résumés agencés des chapitres de la Charte des Nations Unies: chapitre VI (Règlement pacifique des différends); chapitre VII (Actions en réponse aux menaces pour la paix, violation de la paix et actes d'agression); et chapitre VII (Accords régionaux).

Sur le terrain, la pléthore des organismes engagés explique que la fonction la plus importante de toute opération de maintien de la paix consiste souvent à coordonner les actions. Certains mandats sont autorisés ultérieurement par les Nations Unies, après l'engagement d'autres organismes. Les organismes régionaux jouent différents rôles à différents moments. La mise en place de mécanismes de coordination efficaces au sein des institutions multilatérales telles que les Nations Unies, et même des nations participantes, dépasse la capacité de l'infrastructure existante. Les nouvelles missions ont pour objectifs d'édifier la paix, de mettre en place la capacité institutionnelle des États bénéficiaires et parfois de remplir toutes les fonctions de gouvernement tout en faisant écho aux aspirations des populations à se gouverner elles-mêmes. On attend des autorités de maintien de la paix qu'elles répondent aux normes les plus élevées sur le plan de la responsabilité, tant parmi les États contributeurs que ceux bénéficiaires. Par ailleurs, les ressources sont restreintes, voire inexistantes, particulièrement les moyens financiers, les forces de police et autres moyens d'expertise civile, alors que les composantes militaires de toute mission

Figure 1
La police civile dans les opérations de soutien de la paix



Remarque: Les chiffres après août 1999 incluent les missions coordonnées par le Département des affaires politiques.
Source: Département des affaires politiques des Nations Unies. Traduction libre.

– support logistique, équipement et communications – font l'objet de procédures constantes.

Le concept de maintien de la paix connaît une évolution radicale, non seulement sur le plan des mandats et des mécanismes d'action, mais aussi en ce qui a trait aux attitudes d'esprit. La rupture définitive avec le passé a eu lieu en 1989–1990 lorsque les nouvelles missions se sont multipliées puis ont semblé péricliter au fil du temps jusqu'en 1995. Ce n'est que depuis quelques années qu'il semble que nous ayons réalisé des progrès.

LES LEÇONS DES ANNÉES 90

La guerre du Golfe en 1990 a engendré des objectifs et opérations d'un nouveau type et défini une nouvelle référence en ce qui a trait aux moyens qui pourraient être mobilisés lorsque la volonté est suffisamment marquée. Bien que la crise irakienne ait été déclenchée à la suite d'une question de sécurité traditionnelle – l'invasion d'un pays par un autre – elle a évolué en une constellation totalement différente. Le mandat d'exécution de la Charte des Nations Unies, s'appuyant sur le chapitre VII, a autorisé le déploiement de forces militaires écrasantes en vue de mener une campagne victorieuse qui, en accord avec les résolutions des Nations Unies, a pris fin juste avant que ne soit infligée une défaite totale à l'adversaire. Votée immédiatement après, la Résolution 688 visait à

garantir la protection des Kurdes irakiens et à assurer la stabilité dans la région. Cependant, cette résolution établit un lien direct entre l'élan humanitaire et la sécurité internationale, balayant de côté la souveraineté au cours du processus. Le chapitre VII autorise également le recours aux sanctions, qui ont été appliquées avec vigueur avant et après la guerre du Golfe. Dès le début, en 1991, l'application de sanctions a posé le problème de la justification d'actions coercitives à l'encontre d'un État par rapport aux souffrances qui en résultent pour la population.

Ensuite vint la période des leçons à tirer et des missions caractérisées par des objectifs confus, une mauvaise compréhension de la situation locale et une capacité d'intervention insuffisante ou inappropriée :

- La Somalie en 1992 : À l'origine, des objectifs à caractère humanitaire, une incompréhension du contexte local, une force multinationale aux ressources disproportionnées, une chaîne de commandement divisée et une capacité d'exécution en vertu du chapitre VII marquée par la confusion. Les forces multinationales puissamment armées transmirent le mandat à des forces des Nations Unies, plus faibles, qui quittèrent le terrain après avoir apporté une aide alimentaire à la population et laissèrent derrière elles un pays dans la débandade.
- La FORPRONU (Force de protection des Nations Unies), Bosnie, 1992–1995 : Une opération qui a oscillé entre la défense de la stabilité régionale et l'assistance humanitaire au cœur d'un conflit marqué par un génocide. Ce théâtre d'opérations avait déjà fait l'objet d'une mission d'observation des Nations Unies et la situation est restée marquée par des mandats et des objectifs s'appuyant sur le chapitre VI, flous et en constant changement. La crise était également caractérisée par l'absence de tout effort, même superficiel, de mettre à disposition les ressources nécessaires pour remplir les mandats. Par conséquent, le mandat fut transféré à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), une alliance qui dispose de moyens militaires imposants.
- Le Rwanda en 1994 : Une situation de crise à laquelle on a tenté d'appliquer les méthodes classiques de maintien de la paix et d'utilisation de la capacité opérationnelle pour répondre aux innombrables exigences d'un conflit ethnique de grande ampleur. La décision du Conseil de sécurité de se retirer du pays se heurta à une forte opposition et la mission se poursuivit en plein conflit pour prendre fin une année plus tard.

Le Canada participa à toutes ces missions et en tira des leçons amères. En Somalie, le comportement inacceptable de certains occulta la contribution positive des autres Canadiens. Au Rwanda, le général canadien

Dallaire était à la tête de forces onusiennes qui n'étaient pas adaptées à la situation et devait faire face à une apathie politique et à un génocide des plus horribles; selon ses propres déclarations, il fit partie des « pertes militaires du Rwanda, un officier marqué par ce conflit »[1].

Dans tous ces cas, la stratégie de règlement n'était définie que sur le plan militaire. Les missions ne prirent aucunement en compte la nouvelle équation de la sécurité humaine, le fait que le destin des individus et celui de leur société jouait également un rôle crucial dans la réussite de la mission. Le sentiment de révolte qui se manifesta sur le plan international face aux événements de 1994 au Rwanda fit ressortir le manque de crédibilité de l'approche traditionnelle. Dans ce cas, l'élément déclencheur fut la décision du Conseil de sécurité de retirer du Rwanda toutes les troupes de maintien de la paix en dépit du génocide qui y était perpétré.

Le maintien de la paix a atteint son point le plus bas en 1995. La faillite des pays à remplir leurs engagements, en particulier les États-Unis, mina le concept de maintien de la paix international et les nouvelles missions. Les délibérations du Conseil de sécurité mirent l'accent sur les coûts financiers et non humains. Au début de la décennie, le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali avait pensé, qu'à grande échelle, les Nations Unies joueraient le rôle prépondérant en tant que force de maintien de la paix, tant sur le plan militaire que sur celui du développement des pays. Vers la fin de la décennie cependant, la tendance prévalait qu'une tierce partie endosse les responsabilités, peut-être sous la forme d'alliances régionales assujetties à la nouvelle application du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies ou de puissantes forces multinationales régies par le chapitre VII. Dans les grands traits, le Conseil de sécurité conserverait son rôle d'autorité, y compris la possibilité d'utiliser la force, en faisant appel à des forces multinationales n'étant pas sous l'égide des Nations Unies; opérationnellement, il reprendrait en charge les activités qu'il connaît le mieux, les modestes missions d'intervention des bérets bleus, conformément au chapitre VI. Étonnamment, ces projections se sont révélées une surcorrection qui n'a pas pris entièrement en compte les développements des postulats de base du maintien de la paix.

LA SÉCURITÉ HUMAINE ET LES OPÉRATIONS COMPLEXES DE MAINTIEN DE LA PAIX

Le tableau dressé semble sombre, mais il y a certains exemples de réussite totale ou partielle, en Amérique centrale, au Mozambique, en Bosnie, en Haïti, en Namibie et au Cambodge. Au cours de la décennie,

se manifestait la volonté quasi obsessionnelle de prendre part à de nouvelles missions : République centrafricaine, Sierra Leone, Guinée-Bissau, Kosovo, Timor oriental et Zaïre/Congo. Assurer la protection des personnes, éradiquer les causes des conflits et rétablir la justice étaient les exigences que posaient les nouveaux objectifs et nouvelles normes engendrées en partie par les échecs passés et par l'action des moyens de communication de masse. La communauté internationale devait également reprendre sa part de responsabilité, entre autres pour assurer la sécurité des travailleurs humanitaires, parmi lesquels les pertes en vies humaines n'avaient cessé d'augmenter depuis que le Conseil de sécurité s'était retiré.

Les leçons d'humilité tirées d'une ambition démesurée et de connaissances limitées, la réalité de la pénurie de ressources, la nécessité de l'engagement des parties impliquées dans le conflit et l'extrême prudence dont il faut faire preuve lors de l'utilisation de la force ont quelque peu tempéré ces buts nobles. Les stratégies de règlement sont devenues des sessions de travail de longue haleine qui nécessitaient la participation de plusieurs parties et la mise en place de balises, essentiellement sur le plan civil plutôt que militaire. Cela a permis les premières incursions dans des domaines considérés comme hors champ en raison du principe de la souveraineté nationale. Elles furent graduellement élargies avec le Kosovo et le Timor oriental, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies exerçant dans les faits le pouvoir local. Au même moment, la Sierra Leone devenait une mission-test de l'aptitude des Nations Unies à faire usage de la force en vue de l'application de leur mandat interne élargi.

Les objectifs des nouvelles missions englobaient les engagements suivants : la stabilité, la protection des personnes, les droits de la personne, la justice et le développement. Ces missions pouvaient s'appuyer sur les instruments suivants :

- usage des forces militaires ou de police si nécessaire;
- désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des ex-combattants, en particulier des enfants;
- réforme du secteur de la sécurité (en particulier militaire) et institutionnalisation de la primauté du droit, particulièrement de la police, des systèmes judiciaires et correctionnels, y compris des douanes et des gardes-frontière;
- documentation et enquêtes relatives à des crimes commis dans le passé, effectuées par des experts légistes, des Commissions de la vérité et de la conciliation ou des tribunaux pénaux;
- promotion de la démocratie par l'appui international aux élections;

- mise en place de normes en matière de droits de la personne par des observateurs et des institutions;
- mise à disposition de fonds pour le développement social et la reconstruction.

Les nouvelles tâches exigeaient que: (i) les missions civiles et militaires soient planifiées et déployées de manière intégrée; (ii) tous les aspects soient mis en place dès le début; (iii) la mission soit déployée rapidement; (iv) les mandats correspondent aux ressources; (v) l'ensemble ait de la flexibilité; (vi) la portée à long terme des engagements soit comprise. À ce jour, aucune mission n'a rempli tous ces critères, mais le modèle reflète une nouvelle orientation.

En Amérique centrale, l'objectif initial de la mission régionale, le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA), était d'assurer la stabilité politique. Elle visait au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des ex-combattants. Le Canada a fourni l'état-major et un soutien logistique de première importance à cette vaste opération. Il a continué de fournir de nouveaux types de soutien militaire et civil lorsque la mission a évolué et pris la forme d'opérations de maintien de la paix au Salvador et au Guatemala. Leur objectif visait une intégration politique pacifique, l'examen public des abus passés, le respect des droits de la personne, la démocratie et la primauté du droit. Les problèmes perdurèrent, mais la paix commença à être considérée comme un fait irrévocable au fur et à mesure que le pouvoir militaire se réorientait, que la police devenait plus puissante et que la démocratie était soutenue.

En Haïti, les forces multinationales, sous la direction des États-Unis, laissèrent la place à une opération d'intervention sous les auspices des Nations Unies et dirigée par le Canada qui s'appuyait sur des forces militaires et de police pour garantir la stabilité du pays. Dans sa phase initiale, l'intervention établissait les fondements requis pour que puissent s'instaurer la primauté du droit et le respect des droits de la personne et que le développement social puisse prendre son essor. Par une série de missions en Haïti, la division militaire des Nations Unies a conservé des restes de pouvoirs en mettant l'accent sur la création de forces de police locales et l'appui à leur apporter. Les forces de police internationales (comprenant une forte contribution canadienne) assurèrent toutes les étapes de leur mission: la protection, la formation, et les rôles de guides et de conseillers, l'objectif ultime étant de déléguer progressivement ces fonctions jusqu'au règlement définitif de la situation. Cependant, les luttes politiques internes engendrèrent la paralysie et, par conséquent, menacèrent de miner l'évolution vers un État démocratique dans lequel la primauté du droit serait respectée.

En Bosnie, l'appareil civil complexe soutenu par l'OTAN, les Nations Unies, dans une moindre mesure, et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dotée de prérogatives plus élargies, répondait aux besoins de la population en se concentrant sur le déminage, la police, le retour des réfugiés, et le respect de la démocratie et des droits de la personne dans un environnement sûr. Le Canada participa aux aspects civil et militaire, par l'intermédiaire des Nations Unies et de l'OTAN, incluant les contributions initiales au Centre d'action antimines.

En République centrafricaine, une mission des Nations Unies à prédominance militaire remplaça une force multinationale en vue de garantir la stabilité et l'environnement nécessaire pour la tenue d'élections, et d'assurer la préparation de la restructuration des secteurs financier et de la sécurité. Le Canada était la seule nation non africaine à fournir des troupes jusqu'à la fin des opérations de paix, fin 1999, lorsqu'il fut remplacé par un mandat d'édification de la paix sous les auspices des Nations Unies ayant pour but de mener une réforme du secteur de la sécurité. En avril 1999, en Guinée-Bissau, la mission à caractère civil des Nations Unies a été créée dans le but spécifique de restructurer le secteur de la sécurité, en particulier les forces militaires et de police; en 2000, elle semblait avoir été couronnée de succès. Enfin, les mandats des dernières missions des Nations Unies en Sierra Leone, au Timor oriental et en République démocratique du Congo comprenaient des dispositions visant à garantir la protection des civils, en faisant appel à la force si nécessaire.

Le modèle qui se dégage de ces exemples est que des opérations de paix complexes, à caractère civil et militaire, sous l'égide des Nations Unies, remplacent ou appuient les forces multinationales régionales et les organisations. Leur succèdent des missions à caractère civil visant à mettre en place des institutions en vue du long terme. Il y a plusieurs raisons à ce développement: (i) les pays ont ployé sous les coûts des opérations engageant des forces multinationales financées sur une base volontaire; (ii) les missions ont dû être cautionnées par une légitimité à l'échelle internationale; ou (iii) elles ont eu besoin de plus de moyens d'intervention.

Les difficultés inhérentes à ce modèle devinrent rapidement évidentes au printemps 2000 en Sierra Leone. Le départ des troupes du Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG), l'échec des programmes de désarmement et la lenteur de l'arrivée de troupes des Nations Unies, insuffisamment équipées et entraînées, relancèrent les exactions perpétrées par les groupes armés qui prirent en otage des centaines de soldats des troupes de l'ONU. Cette action déclencha un débat similaire à celui de

1995 portant sur la capacité de l'ONU à mener des opérations de paix énergiques. Les pays en voie de développement peuvent-ils s'engager dans des actions coercitives efficaces en l'absence de volonté politique des pays développés à déployer des troupes sur le terrain?

Au Timor oriental et au Kosovo, la communauté internationale s'est engagée une fois de plus dans de grandes expéditions d'actions coercitives, de maintien et d'édification de la paix. Ces missions allaient au-delà de tout ce que l'on avait pu observer au début des années 90 : aux actions de guerre succédait la création de « protectorats » internationaux sous la gouvernance directe des Nations Unies. À l'opposé des missions des années 1989–1995, alléger les souffrances des populations était devenu l'objectif numéro un. Bien que l'on fît appel à des moyens militaires n'appartenant pas aux Nations Unies pour imposer la paix, la transition vers le déploiement d'un parapluie militaire de l'ONU et l'intégration d'expertise civile furent considérées comme naturelles. Il y eut peu de discussions au sujet de stratégies de règlement rapide à orientation militaire. Dans les deux cas, après l'instauration des mesures d'imposition de la paix, les conditions sur le terrain ont nécessité des partenariats accrus avec diverses institutions, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à la Banque mondiale, ainsi qu'avec les responsables sur le terrain. Cette coopération était nécessaire pour reconstruire une société se développant dans la paix et dans laquelle les droits de la personne seraient respectés. Dans ces deux mandats et lors de la mission en République démocratique du Congo, qui fut souvent reportée, les moyens d'intervention se révélèrent de plus en plus le point de rupture entre les conditions sur le terrain et les objectifs à atteindre.

Dans la région des grands lacs africains, l'incapacité d'empêcher le génocide en 1994 n'a pas amené la communauté internationale à chercher à comprendre la complexité des problèmes qui touchaient à la fois les divers États-nations à l'équilibre fragile, les violations massives des droits de la personne et les besoins humains immédiats. Ces éléments ont convergé lorsque les auteurs de génocides ont transformé les camps situés aux frontières en bases armées et les réfugiés en otages ou guerriers. Le motif humanitaire sous-tendant le rôle du Canada, qui assumait le commandement d'une force multinationale en 1996, conformément au chapitre VII, s'est vu érodé par les puissants intérêts en jeu sur le terrain et par un manque de moyens multilatéraux. La négociation du mandat des Nations Unies pour le Congo en février 2000 s'est trouvée marquée par la concupiscence et la haine ethnique ainsi que par des questions légitimes de sécurité internationale. La conséquence en fut un engagement timide de la part des Nations Unies. Même les troupes provenant des pays volontaires ont dû

obtenir un appui d'autres pays pour pouvoir se déployer. Aucune organisation ni aucun groupe de pays n'a pu rassembler les moyens nécessaires pour couvrir l'étendue géographique du terrain ou faire preuve de suffisamment de volonté pour accepter les risques élevés que posait une guerre menée sur tant de fronts, par une multitude de protagonistes n'ayant aucune inhibition, dans un contexte où les défis sociaux et institutionnels à relever étaient immenses.

L'application de sanctions est également liée à la volonté politique; outre les opérations de maintien de la paix, la capacité d'action est l'autre instrument opérationnel dont dispose le Conseil de sécurité des Nations Unies. Les opérations de paix s'accompagnèrent de plus en plus d'une politique de sanctions et d'actions coercitives parce que l'on identifiait plus souvent la concupiscence, et non le pouvoir politique, comme étant la source principale de beaucoup de conflits, particulièrement en Afrique. Cependant, dans le système des Nations Unies, l'aptitude à formuler des sanctions et à les appliquer était encore moins exploitée que pour les opérations de la paix, et les efforts s'appuyaient essentiellement sur la capacité d'action bilatérale. Au cours de la dernière décennie, les régimes de sanctions ont connu une trajectoire similaire aux opérations de la paix des Nations Unies. Dans les années 90, on a connu une politique vigoureuse d'application des sanctions (Irak, Haïti), des mesures symboliques au milieu des années 90 et, vers la fin de la décennie, on a plutôt mis l'accent sur la crédibilité, le ciblage et l'application des sanctions, comme en Sierra Leone, dans les Balkans et avant tout en Angola. Pour ce qui est de ce dernier cas, la présidence canadienne a galvanisé l'action au sein du Comité des sanctions du Conseil de sécurité fournissant ainsi, pour l'avenir, un modèle d'analyse et d'action[2].

DÉFIS FUTURS

Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, lorsque l'on est confronté à des conditions locales difficiles et que les objectifs sont imposants, le défi consiste à développer une capacité d'action suffisante pour pouvoir mener la mission à bien. Les Nations Unies ont leurs limites, mais elles ont un mandat à l'échelle planétaire et elles ont accumulé de l'expérience sur le terrain, menant des opérations tant militaires que civiles. Bien que l'OTAN et l'OSCE soient des partenaires disposant de puissants moyens d'action, elles ne peuvent fournir toute la capacité opérationnelle nécessaire pour accomplir des missions de paix de grande envergure, comme celle au Kosovo. En Afrique et en Asie, toutes les missions de maintien de la paix ont nécessité l'appui de la communauté internationale, par l'entremise des Nations Unies. L'expérience vécue en Haïti et en Amérique latine démontre la valeur

que revêt une approche globale matérialisée par l'action des Nations Unies, en partenariat avec les acteurs et les organismes régionaux.

Cependant, ni les Nations Unies ni aucun autre organisme ne sont en mesure de planifier et déployer rapidement des forces dans une structure intégrée. L'étude canadienne, *Vers une capacité de réaction rapide des Nations Unies,* menée en 1995, a cerné le problème et trouvé certaines solutions, notamment celle d'un état-major qui planifierait les actions et les déploierait selon les nécessités. Bien que le dossier ait été accepté par les Nations Unies, la capacité d'action n'a pas été mise en place et, en fait, l'aptitude globale des Nations Unies à planifier et à former a même décliné. Les programmes de formation bilatéraux qui ont vu le jour à la suite des initiatives américaines ou françaises pour l'Afrique ou la création de la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies (BIRFA), une conception danoise, tout utiles qu'ils soient, n'ont pas réussi à combler le fossé. Simultanément, les besoins de déploiement rapide de forces d'intervention destinées au règlement de conflits ont augmenté, particulièrement pour les mesures d'imposition de la paix ainsi que la mise en place de normes et d'institutions.

Pour garantir l'instauration de la paix et de la stabilité, il faut disposer de forces armées hautement qualifiées et bien équipées. Cependant, les moyens disponibles sont faibles. Les réductions dans les dépenses militaires occidentales, la réticence de nombreux pays à exposer leurs soldats à des environnements dangereux ainsi que la concentration des troupes de l'otan et d'autres organisations dans les Balkans contribuent à aggraver la situation.

FORMATION CONCERNANT LES RÔLES HOMMES-FEMMES DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE SOUTIEN DE LA PAIX

Pratiquement toutes les activités reliées aux opérations de soutien de la paix doivent prendre en compte les rôles joués par les hommes et les femmes ; tout comme les enfants des deux sexes, les adultes vivent les situations de conflit de manière différente et doivent souvent faire face à des obstacles et des contextes différents lors du processus de rétablissement de la paix. Comprendre les rapports sociaux entre les sexes dans différents contextes culturels, politiques et sociaux et garantir le respect des droits de la personne pour les femmes peut contribuer à une plus grande efficacité d'action. Par exemple, méconnaître les rôles et responsabilités des femmes peut avoir pour conséquence que l'aide alimentaire ou la distribution de biens d'autre nature n'atteigne pas les populations ciblées. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en a fait l'expérience dans le nord de l'Irak en 1991 lorsqu'il a recruté des chefs de communautés

locaux de sexe masculin pour distribuer l'aide alimentaire, ce qui s'est traduit par une malnutrition dans les foyers qui, traditionnellement, sont dirigés par les femmes.

Lorsqu'on applique des politiques et des pratiques qui ne sont pas basées sur le respect des droits de la femme et qui ignorent le rôle des femmes dans différents contextes, les opérations menées peuvent avoir des répercussions négatives sur la vie des populations censées recevoir de l'aide. Un autre exemple de l'impact direct du déploiement de milliers de soldats de troupes étrangères est celui du Cambodge où, dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le taux de prostitution a plus que quadruplé, accompagné d'une hausse fulgurante des cas d'infection à VIH/sida et d'une augmentation de l'exploitation des enfants.

C'est pourquoi le ministère des Affaires étrangères du Canada et le Département pour le développement international du Royaume-Uni ont mis sur pied un programme de formation concernant les rôles hommes-femmes qui s'adresse aux participants civils et militaires engagés dans des opérations de soutien de la paix. Ce programme a pour but de faciliter la compréhension concrète de la dimension des rapports sociaux entre les hommes et les femmes dans les situations de paix ou de conflit, connaissances qu'on peut ensuite mettre en pratique dans toutes les interventions. En février 2000, le Pearson Peacekeeping Centre a testé une première version du programme auprès d'un groupe de Casques bleus expérimentés du Canada, du Royaume-Uni, des États-Unis et des Nations Unies. Les participants provenaient d'horizons les plus variés: forces armées, corps de police, ministères des Affaires étrangères, organismes de développement, universités et organisations humanitaires non gouvernementales.

Jennifer Loten

Depuis, au cours de nombreuses missions récentes, la mise en place de nouvelles normes et la création d'institutions a déplacé le centre d'intérêt vers les tâches civiles et fait valoir des exigences de nature différente auprès des nations appelées à fournir des ressources militaires et civiles. Alors que les pays mettant des troupes à disposition ont demandé à siéger à la table des négociations pour débattre des risques et exigences d'un nouvel ordre relié aux interventions militaires de soutien de la paix de plus en plus vigoureuses et sophistiquées, les contributeurs civils essaient encore de trouver où se déroulent les négociations. Dorénavant, la formation militaire doit non seulement inclure les tâches militaires traditionnelles, mais aussi tenir compte des nouvelles réalités du partenariat entre les sphères militaires et civiles dans des domaines tels que les droits de la personne, les questions de rapports sociaux entre les hommes et les femmes, et les enquêtes pour cri-

mes de guerre. La responsabilité de former les nouveaux experts civils pose un dilemme tant aux organismes multilatéraux qu'aux nations qui les soutiennent. Les contributions militaires nécessitent souvent un appui logistique sophistiqué alors que les missions civiles requièrent toujours un appui logistique total. Il est possible d'évaluer la capacité militaire jusqu'à un certain degré, y compris celle de se déployer. Alors que, sur le plan civil, la capacité de maintien de la paix est question de finances, de mécanismes ponctuels et de choix individuels.

Il faut s'appuyer sur de nouvelles structures nationales et internationales pour trouver et former des experts dans les domaines les plus variés ainsi qu'assurer leur financement et leur déploiement: agents de service de police communautaire, enquêteurs légistes, juges, avocats, agents des services correctionnels, experts en droits de la personne, démineurs, instructeurs, professionnels de la santé et directeurs municipaux. La réponse des États membres a été très inégale. De la même façon, les organismes internationaux, tels que les Nations Unies et l'OSCE, n'étaient pas préparés à assumer leur nouveau rôle à titre d'autorités gouvernementales dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Les organisations non gouvernementales appelées à agir dans le cadre de ces nouvelles fonctions essaient de déterminer la réorientation des responsabilités. Pendant ce temps, les personnes déployées sur le terrain ont besoin d'assistance, mais elles ne font pas partie d'un système national qui pourrait les appuyer. Au cours de missions telles que la mission de vérification pour le Kosovo de l'OSCE en 1998–1999, le déploiement d'experts militaires, policiers et spécialistes en droits de la personne a tout juste permis de contenir la situation anarchique qui prévalait. Puis s'y est substitué un manque chronique de forces de police civile sur le terrain et d'autres experts civils dans certaines missions comme, en 2000, celles de l'administration par intérim au Kosovo des Nations Unies (UNMIK) et de l'administration transitoire au Timor oriental (UNTAET).

Ensuite, il y a les personnes sur le terrain qui sont dans le besoin et se trouvent au milieu des conflits. La clé de la réussite tient en fin de compte à leur engagement, leur capacité et leur volonté à œuvrer pour édifier la paix et la sécurité de manière durable. Par exemple, en République démocratique du Congo, en 2000, les parties engagées sur le terrain exhortèrent la mission des Nations Unies à se déployer rapidement. L'ONU fit l'objet de critiques pour son inaction, même lorsque le gouvernement hôte entrava la liberté de mouvement des membres de la mission et que les pays voisins ennemis s'engagèrent dans des combats qui menaçaient la sécurité des observateurs des Nations Unies. Après son déploiement, toute mission doit répondre aux attentes élevées qui suivent la fin d'un conflit, ce que l'on appelle la « politique de la décompression ». Par exemple, au Timor oriental,

la bonne volonté démontrée à l'égard des Casques bleus et administrateurs des Nations Unies a rapidement fait place au désir fort compréhensible du pays de s'autogouverner malgré un manque frustrant de capacité d'action locale. Au Kosovo, on a pu noter une dynamique similaire élargie par les efforts visant à mettre en place des normes impartiales en matière de droits de la personne dans un contexte permanent de tensions interethniques.

En l'an 2000, la communauté mondiale continue de considérer les opérations de soutien de la paix et les régimes de sanctions des Nations Unies comme les principaux instruments permettant de traiter les différents aspects des conflits. Cependant, la nature de ces derniers et la structure des nouvelles opérations ont évolué; ce consensus politique renouvelé, relatif à la viabilité des opérations de soutien de la paix, est le point marquant des années 90, très mouvementées. Mais cet engagement est également le produit d'une réorientation des opérations de soutien de la paix, passant du contrôle des accords de cessez-le-feu interétatiques à la promotion de valeurs communes et à la protection de la sécurité humaine. C'est la pertinence du programme de sécurité humaine qui a permis une meilleure compréhension des besoins complexes nécessaires à des conditions de paix durable, donnant ainsi une nouvelle impulsion aux opérations internationales de maintien de la paix.

NOTES

1 « Le lieutenant-général Roméo Dallaire quitte les forces armées canadiennes », communiqué de presse du ministère de la Défense nationale, Ottawa, 12 avril 2000.

2 L'étude effectuée par l'Académie mondiale pour la paix, financée par le Canada, *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s,* Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000, se prononce en faveur de l'instauration de régimes de sanctions efficaces, humains et ciblés.

RÉFÉRENCES

Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945.

Lopez, George A. et David Cortright, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s,* Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000.

Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International, *Vers une capacité de réaction rapide des Nations Unies,* Ottawa, MAECI, septembre 1995.

Nations Unies, *Résolution 1291 du Conseil de sécurité,* 24 février 2000 (MONUC).

– *Résolution 1270 du Conseil de sécurité,* 22 octobre 1999 (MINUSIL).

– *Résolution 1272 du Conseil de sécurité,* 25 octobre 1999 (UNTAET).

– *Résolution 688 du Conseil de sécurité,* 6 avril 1991.

ÉTUDE DE CAS

Le maintien de la paix en Sierra Leone[1]

ALAN BONES

Le cas de la Sierra Leone est l'illustration parfaite de l'importance de la protection des civils dans les conflits armés. Au cours de la dernière décennie, les faits ont atteint un degré d'horreur pratiquement sans égal. Depuis le début de la guerre civile en 1991, plus de 75 000 personnes ont été tuées, pour la plupart des civils. Une boucherie exécutée de manière sadique qui a touché physiquement et traumatisé une génération entière. Depuis 1991, à un moment ou un autre, la moitié de la population a été déplacée. Dans l'indice du développement humain des Nations Unies, la Sierra Leone se classe invariablement au dernier rang.

Historiquement, son gouvernement a toujours été faible, la majorité de sa population marginalisée politiquement et économiquement, et ses revenus dépendent d'une seule ressource, facilement exploitable et d'une grande valeur : les diamants alluviaux. Cette vulnérabilité, caractérisée par l'instabilité et la propension aux conflits, est aggravée par la proximité du Libéria, politiquement instable, qui constitue une voie de contrebande pour les armes et les diamants. Un gouvernement faible et la dépendance vis-à-vis d'une seule ressource menant à la corruption et à l'exploitation sont les traits dominants d'une situation que l'on retrouve dans d'autres États postcoloniaux, sans qu'elle entraîne nécessairement les mêmes conséquences tragiques.

Pourquoi la récente histoire de la Sierra Leone a-t-elle donc été si dévastatrice? Il n'y a pas une seule et unique réponse à cette question, mais le facteur économique reste l'argument principal. La concupiscence, combinée à la marginalisation politique, et la faiblesse des institutions gouvernementales ont fait de la Sierra Leone un champ de bataille en

proie aux rebelles et à une armée non professionnelle et mal rémunérée, un pays mal protégé par une police démoralisée. Dans les conflits menés pour des motifs économiques dans des États faibles, le support populaire pour les parties en cause n'est ni un moyen ni une fin en soi. Lorsque l'objectif est flou, la terreur devient un instrument utile et les comportements sociopathes, un avantage relatif. Dans ce contexte, les solutions diplomatiques ou politiques traditionnelles, telles que des accords négociés ou des sanctions politiques, ont moins d'efficacité, tandis que la déliquescence de la capacité d'action du gouvernement et de la société locale se poursuit inexorablement. Au cours de la dernière décennie, il y a eu plusieurs tentatives pour remédier à la gravité de la situation en s'attaquant aux divisions régnant dans le pays dans les domaines politique, de la sécurité et du développement. Elles échouèrent et, à chaque revers, le défi devenait plus grand. À l'automne 1999, il était clair que la liste des exigences devait englober: un règlement politique; une puissante force d'intervention ayant pour objectif premier la protection des civils; la mise en place d'un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) avec concertation des parties engagées; une assistance ciblée pour les plus faibles, en particulier les enfants; et une réforme du secteur de la sécurité, avec la mise sur pied d'une armée professionnelle fiable.

En 1999, le déploiement de la mission de maintien de la paix des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) a démontré, pour la première fois en dix ans d'une guerre qui a plongé la population dans une misère absolue, que la communauté internationale approchait d'une solution qui, en termes de sécurité humaine, s'articulait adéquatement autour d'une volonté politique combinée à un mandat et à la mise à disposition des ressources nécessaires. Cela donna également aux Nations Unies une crédibilité renouvelée dans son aptitude à assurer la protection des populations civiles. Tout comme, dans la zone onusienne à Dili, au Timor oriental, les Nations Unies refusèrent d'abandonner les civils à leur sort, les États membres reconnurent, au paroxysme de la violence en septembre dernier, les tourments que subissait la population civile en Sierra Leone.

Trois événements majeurs de l'histoire récente de la Sierra Leone illustrent combien la protection des civils est cruciale pour briser le cercle de l'instabilité et de la violence.

LE COUP D'ÉTAT DU CONSEIL RÉVOLUTIONNAIRE NATIONAL DU PEUPLE (CRNP) EN 1993

En mars 1991, le Front révolutionnaire uni (FRU), dirigé par Foday Sankoh, lança une insurrection dans la ville de Freetown pour renverser le

régime corrompu. Constitué essentiellement de jeunes déshérités, le FRU acquit rapidement une réputation de perversion et de cruauté, intimidant la population par des tortures aveugles, des viols, des mutilations et des meurtres. En mars 1993, un groupe de jeunes officiers rebelles renversa le gouvernement en déroute et mit le CRNP au pouvoir. Inapte à gouverner de manière efficace, par manque d'expérience ou inclination, ce dernier perpétua le *statu quo* et la corruption. Il fut tout aussi incapable de combattre le FRU et, au fil du temps, commença à l'imiter.

La guerre civile et le coup d'État ont eu des conséquences immédiates et désastreuses pour les civils. Comme dans la plupart des conflits internes, les civils ont été les premières cibles, en violation directe des lois et normes humanitaires internationales. Le FRU s'en prenait directement aux femmes et aux enfants, leur infligeant des tortures d'une cruauté inconcevable, et comblait fréquemment ses rangs dégarnis en enrôlant des enfants enlevés à leurs familles et les laissés-pour-compte d'une mauvaise gestion économique.

En dépit de toute son horreur (et du succès évident du FRU dans ses manœuvres d'intimidation auprès de la population), le conflit en Sierra Leone passa largement inaperçu au sein des médias et de la communauté internationale, encore sous le choc de la débâcle en Somalie. Il y avait peu d'intérêt à développer un processus de paix et encore moins à mener une opération de maintien de la paix ou à déployer des observateurs. Le Conseil de sécurité y accorda très peu d'attention, ne prit aucune sanction et ne déclara aucun embargo d'armes à l'encontre du FRU. Les déplacements massifs de civils passèrent en grande partie inaperçus et demeurèrent ignorés; dans les régions touchées, l'engagement des organisations non gouvernementales (ONG) fut minime. En un mot, la population civile de la Sierra Leone fut abandonnée à son sort.

En 1994, alors que la guerre civile s'éternisait, le CRNP adopta les pratiques du FRU, le recrutement forcé de jeunes pour les envoyer au front. La pénurie accula l'armée à la même situation que le FRU: confisquer des ressources à l'extérieur des principales villes ou se ravitailler aux dépens des civils en les rançonnant. À ce moment, les combattants de toutes les parties prirent conscience du vaste potentiel d'avantages personnels qu'ils pouvaient tirer du conflit, par le trafic de diamants et le pillage des civils. En 1995, la guerre était devenue un mécanisme de création de profits, tant pour l'armée que pour le FRU, et cette collusion d'intérêts les amena à miner toute solution politique de règlement du conflit.

1996–1997: LES ÉLECTIONS, LE COUP D'ÉTAT ET LES CONSÉQUENCES

L'utilisation des diamants pour financer le conflit attira l'attention de groupes de mercenaires. En l'absence de l'engagement de la

communauté internationale dans un quelconque processus de paix valable, le CRNP fit appel à des mercenaires pour ramener l'ordre en Sierra Leone. Bien que le traitement équitable des civils ne fut pas la préoccupation première, ces derniers, paradoxalement, bénéficièrent des mesures temporaires de paix apportées par les mercenaires, ce qui permit la tenue d'élections. En mars 1996, Ahmed Tejan Kabbah, personnalité respectée, fut élu président. En février 1997, un nouveau cessez-le-feu avec le FRU permit de disposer d'une force de maintien de la paix régionale, le Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG) et d'un programme de DDR, et d'obtenir des fonds de la part de la Grande-Bretagne pour lancer le processus de reconstruction. L'euphorie initiale de cet accord se dissipa rapidement; l'inertie et le manque d'engagement au niveau international ralentirent la mise en place des accords, laissant les populations civiles rurales vulnérables aux tactiques de rançonnement de l'armée et du FRU.

L'armée était insatisfaite de sa marginalisation systématique (par les mercenaires sous le CRNP et par les forces de l'ECOMOG sous le commandement du président Kabbah). En mai 1997, une junte militaire renversa le président Kabbah. Le major Johnny Paul Koroma, chef de la junte, et son Conseil de gouvernement des forces armées (CGFA) invitèrent le FRU à se joindre au nouveau gouvernement. Le régime se caractérisa par des actes de cruauté systématiques (particulièrement vis-à-vis des femmes), des meurtres, des tortures, des pillages, des viols et la criminalisation des fonctions et institutions de l'État.

La communauté internationale prit à peine note du coup d'État: six semaines après les événements, selon une déclaration du Conseil de sécurité des Nations Unies, « des mesures appropriées » seraient prises pour restaurer le gouvernement démocratiquement élu. En septembre 1997, le Conseil de sécurité vota des mesures de sanctions (dans le domaine du pétrole, des armes et des déplacements) à l'encontre de la junte. La provenance des revenus du FRU ne fut pas ciblée, en dépit du précédent créé par les sanctions votées en 1993 à l'encontre du mouvement rebelle, l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA).

Bénéficiant d'un faible appui auprès de la communauté internationale, le président Kabbah s'exila au Nigeria, la principale puissance de l'ECOMOG, pour pouvoir réinstaurer son gouvernement. Quelques mois plus tard, le Nigeria envoya un contingent de 1600 hommes ainsi que des navires et fut investi de l'autorité des Nations Unies afin d'appliquer les mesures de sanctions à l'encontre du régime du CGFA et du FRU. Cette entente avec la principale puissance de la région n'était pas

idéale, la crédibilité démocratique du Nigeria était faible et ses tactiques, souvent rudimentaires. Par exemple, pour faire exécuter son mandat, le Nigeria bombarda le port de la ville de Freetown et ses environs causant des pertes civiles considérables. Sous la pression de l'ECOMOG, le régime se retira de Freetown en février 1998 laissant derrière lui de nombreuses victimes civiles.

Kabbah retourna à Freetown en tant que président le 10 mars 1998. En avril, ses partisans contrôlaient près de 90 pour cent du territoire de la Sierra Leone, à l'exception notoire des mines de diamants de la région Est. Les pressions exercées par le Fonds monétaire international (FMI) pour équilibrer le budget donnèrent à Kabbah l'occasion de dissoudre l'armée qu'il considérait comme une institution corrompue et peu fiable. Cependant, il n'existait aucun programme d'appui pour les programmes de DDR, ni pour l'ex-armée ni pour les rebelles. En quelques mois, les ex-militaires et les forces du FRU réoccupèrent en grande partie le pays, brutalisant les populations civiles dans les zones rurales. Bien que l'article 53 de la Charte des Nations Unies stipule que les actions coercitives régionales requièrent l'autorisation du Conseil de sécurité, l'ECOMOG ne reçut jamais de manière explicite l'autorisation de ce dernier (bien qu'il donnât rétroactivement son approbation tacite l'année suivante). La communauté internationale tint des propos encourageants, mais offrit peu d'appui concret au gouvernement démocratique du président Kabbah. Il fut forcé de passer des compromis et des alliances peu engageants qui ne permirent pas de mettre un terme à la guerre. Malgré la dissolution de l'armée et la présence des troupes de l'ECOMOG, l'emploi d'enfants soldats perdura et les atrocités à l'encontre des civils se poursuivirent.

L'ACCORD DE LOMÉ ET LA CRÉATION D'UNE MISSION D'OBSERVATION DES NATIONS UNIES EN SIERRA LEONE (UNOMSIL)/MINUSIL

La situation s'aggravant, le Conseil de sécurité des Nations Unies créa, en juillet 1998, une mission de 40 membres composée d'observateurs militaires, l'UNOMSIL. Elle avait pour mandat de contrôler la situation en matière de sécurité ainsi que l'application des programmes de DDR de l'ECOMOG. Ultérieurement lui furent rattachés des observateurs dans le domaine des droits de la personne. Alors que l'UNOMSIL poursuivait sa tâche, 10 000 à 12 000 hommes du contingent de l'ECOMOG, dans le cadre de leur mandat consistant à protéger le gouvernement de la Sierra Leone, continuaient à mener une bataille perdue d'avance contre les troupes du CGFA et du FRU.

En janvier 1999, les forces CGFA/FRU pénétrèrent dans Freetown et se livrèrent pendant deux semaines à des exactions de tous genres: incendies, mutilations, meurtres et démembrements de leurs victimes. Selon les estimations, plus de 6000 civils y sont morts et 2000 enfants ont été portés disparus, probablement enrôlés dans les troupes CGFA/FRU. L'ECOMOG a enregistré un succès en expulsant les forces CGFA/FRU de la ville, mais ses tactiques ont parfois dégénéré en brutalités. Ayant subi des pertes militaires de l'ordre d'un millier de morts, le Nigeria décida de retirer son contingent de la Sierra Leone peu de temps après que cette dernière fut de nouveau administrée par un gouvernement civil le 20 mai.

La présence de l'ECOMOG n'a jamais pu mettre fin à la guerre, mais elle a privé le FRU d'une victoire totale. Ayant à faire face au retrait possible de la seule force vraiment capable d'empêcher un bain de sang, le Conseil de sécurité décida d'agir. Il convainquit le Nigeria de reporter le retrait des troupes de l'ECOMOG jusqu'en 2000, et le FRU reconnut que le moment était propice pour assurer un cessez-le-feu relativement avantageux. Le 7 juillet 1999 fut signé l'Accord de Lomé qui instaurait le cadre d'une paix durable. Un gouvernement de coalition comprenant le président Kabbah et le FRU fut mis en place, avec comme vice-président Sankoh, le chef des rebelles, qui était déjà pratiquement en poste. L'accord prévoyait l'amnistie pour tous les ex-combattants et la mise en place d'un programme d'édification de la paix, y compris des Commissions de la vérité et de la conciliation, et des droits de la personne.

Le 22 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies créa la MINUSIL, une force de maintien de la paix, dotée d'un fort mandat s'appuyant sur le chapitre VII (Imposition de la paix) et d'un contingent de 6000 hommes pour son exécution. La mise en place des mesures de DDR faisait partie intégrante de la mission et, pour la première fois, le mandat intégrait la protection de la population civile de la Sierra Leone, menacée à court terme. La dynamique sous-tendant la création de la MINUSIL reflétait l'état d'esprit de la communauté internationale à ce moment. Beaucoup ont ressenti un besoin moral après-Kosovo d'empêcher que des tragédies humanitaires ne couvent ailleurs; plusieurs événements ont rendu moralement injustifiable l'inaction en Sierra Leone.

En janvier 1999, le Canada s'était engagé à assumer la présidence du Conseil de sécurité pendant deux ans. Au cours de son mandat, en février de cette année, il avait chargé le Secrétaire général de préparer un rapport sur la protection des civils dans les conflits armés. Ce rapport exhaustif, émis le 13 septembre 1999 et qui comprenait 40 recommandations portant sur des actions spécifiques, a reçu un accueil

favorable. À l'arrière-plan, le 28 septembre, le Royaume-Uni communiqua à d'autres membres du Conseil de sécurité son projet de résolution pour la mise sur pied de la MINUSIL. Ce projet spécifiait un mandat basé sur le chapitre VI (Résolution pacifique des conflits) pour les opérations, ce qui, dans les faits, aurait permis à la MINUSIL d'assurer sa propre protection et non celle des civils qui étaient directement menacés.

La position du Canada était qu'en instaurant le mandat de la MINUSIL, la communauté internationale devait se rendre compte qu'il ne s'agissait pas d'une opération traditionnelle de maintien de la paix visant à séparer des forces dûment constituées et opérant selon les règles modernes de la guerre. Le cas de la Sierra Leone était la manifestation d'un mode de guerre bien plus ancien: une cruelle guerre intestine ne connaissant pratiquement pas de règles. Ramener l'ordre dans un tel contexte nécessitait un mandat bien plus ambitieux. Le Canada affirmait qu'en raison des épouvantables antécédents en Sierra Leone et des recommandations contenues dans le récent rapport du Secrétaire général, il fallait disposer d'un mandat fort s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (Actions à mener en cas de menaces pour la paix). Les menaces pour la population civile étaient bien trop effroyables et il était inconcevable que les Casques bleus soient témoins d'actes de violence et de massacres perpétrés à l'encontre des civils sans pouvoir intervenir. Au cours des débats initiaux, seul le Canada défendait la nécessité d'un mandat s'appuyant sur le chapitre VII pour la MINUSIL; ultérieurement, les membres non permanents du Conseil de sécurité ont reconnu le bien-fondé de cette position. Cependant, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P5) ont soutenu que, comme un accord de paix était en place, la MINUSIL relevait du chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

Selon le point de vue du Canada, en adoptant cette attitude, on passait à côté de l'essentiel. Le rôle de la MINUSIL n'était pas de prendre en charge le mandat de l'ECOMOG pour protéger le gouvernement et la population de la Sierra Leone dans son ensemble. Le mandat de la MINUSIL visait plutôt à assister les signataires de l'Accord de Lomé pour en assurer la mise en application ainsi que l'exécution du plan de DDR. Pour que cet accord de paix soit pleinement efficace, il fallait garantir la protection des civils, comme l'avait déjà démontré l'histoire récente du pays.

Selon la plupart des membres permanents, le mandat s'appuyant sur le chapitre VI de la Charte était tout à fait adéquat et il pouvait être élargi ultérieurement en vertu du chapitre VII, en fonction des circonstances. Le Canada était catégorique: cette position était inacceptable; élargir un mandat était une procédure qui prenait du temps, à

un moment où la situation exigeait un passage rapide à l'action. Il était de loin plus approprié, insistait le Canada, d'intervenir en force, avec un solide mandat doté des ressources adéquates et d'être prêt à reculer si les circonstances sur le terrain le permettaient. Dans un des conflits les plus cruels et imprévisibles de la décennie, il était primordial de profiter de l'occasion pour mettre en pratique les principes définis dans le rapport du Secrétaire général.

Pour la MINUSIL, la coïncidence entre deux événements a probablement fait pencher la balance en faveur de l'application d'un mandat solide. À ce moment du débat, le Royaume-Uni présenta un projet de résolution de maintien de la paix pour le Timor oriental qui, dès le début, préconisa un mandat s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte. Bien qu'il soit injuste de comparer les deux situations, l'ampleur des atrocités subies par la population civile en Sierra Leone montrait de toute évidence que la réaction devait être aussi forte que celle envisagée pour le Timor oriental. Deux généraux des Forces canadiennes se trouvaient alors à New York pour témoigner dans le cadre d'une enquête des Nations Unies portant sur les événements liés au génocide rwandais de 1994. Leurs expériences témoignaient des atrocités qui peuvent survenir lorsque les Nations Unies dépêchent des Casques bleus dans un climat d'incertitude sans disposer du mandat adéquat et des ressources appropriées.

Le 22 octobre 1999, la MINUSIL s'est vu confier un mandat s'appuyant sur le chapitre VII, trois jours avant qu'un mandat similaire ne soit approuvé pour le Timor oriental. Une autre mesure encourageante fut la décision prise le 7 février 2000 par le Conseil de sécurité d'accroître la capacité d'action de la MINUSIL pour lui permettre de remplir efficacement son mandat, en augmentant le contingent de 6000 à 11 000 hommes.

Le 29 avril à Freetown, le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy rencontra le président Kabbah, Foday Sankoh et Johnny Paul Komora (qui occupe à présent le poste de président de la Commission pour la consolidation de la paix) afin d'étudier un certain nombre de thèmes ayant trait à la sécurité humaine, contenus dans le mandat de la MINUSIL. Le ministre Axworthy informa le président Kabbah de l'intention du Canada de contribuer à la création de la Commission nationale pour les enfants touchés par la guerre, destinée à répondre aux besoins des enfants dans le processus de reconstruction nationale. Au cours de sa rencontre avec Foday Sankoh, le chef du FRU, ce dernier promit d'ordonner à ses commandants sur le terrain de relâcher les enfants kidnappés (le rapport final de Lloyd Axworthy au sujet de sa visite en Sierra Leone fournit de plus amples détails sur cette rencontre).

En dépit de ces efforts, la viabilité de la MINUSIL et de l'Accord de paix de Lomé furent durement mis à épreuve deux jours plus tard lorsque Sankoh prit en otage plus de 500 Casques bleus de la MINUSIL ainsi que des collaborateurs des Nations Unies. Bien que largement rapportés dans les médias comme étant un échec des Nations Unies, les événements du début mai étaient, en fait, le résultat du succès inattendu (pour Sankoh) de la MINUSIL. En dépit de ses ressources déficientes, particulièrement dans son programme de DDR primordial, la MINUSIL apportait de toute évidence une certaine stabilité, malgré sa fragilité, à une société qui depuis plus d'une décennie en avait perdu toute notion. Le programme de DDR éveillait un intérêt auprès des combattants du FRU, en dépit des efforts déployés par Sankoh pour les tenir éloignés des camps de désarmement. Sentant que l'avantage politique lui échappait, Sankoh misa sur le fait que la communauté internationale, comme tout récemment, n'interviendrait pas lorsque la situation se durcirait et que la prise en otage des soldats de la MINUSIL rétablirait sa crédibilité politique auprès de la population locale et des troupes du FRU.

La communauté internationale n'abandonna pas la Sierra Leone. Soutenu par les actions rapides qu'engagea le Conseil de sécurité des Nations Unies (en augmentant le contingent de la MINUSIL à 13 000 soldats et en coordonnant un soutien logistique supplémentaire fourni par les États membres), avec l'appui de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et grâce à des contributions bilatérales (comme le soutien militaire offert par le Royaume-Uni, en coordination avec les Nations Unies), le gouvernement de la Sierra Leone fit arrêter Sankoh, démanteler le FRU et obtint la libération des otages.

Cela ne revient pas à affirmer que la performance de la MINUSIL fut sans bavure : on a relevé des déficiences qui viennent s'ajouter au manque de ressources dans le processus de DDR mentionné auparavant. Le contingent doit être équilibré en fonction de la formation des soldats et de l'équipement dont ils disposent. De solides mandats nécessitent une capacité de réaction forte qui implique que les troupes de maintien de la paix ont besoin de formation, tant en ce qui concerne l'interopérabilité que la logistique, afin de collaborer sans entraves et de pouvoir faire face à l'imprévu. La facilité avec laquelle le FRU a réussi à capturer les Casques bleus peut en partie être attribuée à l'inexpérience et à la formation insuffisante de certains contingents.

Néanmoins, le soutien de la communauté internationale à la MINUSIL en mai 2000 a quelque peu permis de restabiliser la situation en Sierra Leone et d'empêcher l'effondrement total qui avait été prévu. On peut être optimiste et penser qu'un pan sombre de l'histoire de la Sierra Leone est tombé définitivement.

LES LEÇONS QUE NOUS EN AVONS TIRÉES

La Sierra Leone fait figure de précédent en matière de protection des civils et nous pouvons tirer un certain nombre de leçons des événements de la dernière décennie.

- Les conflits motivés par des raisons économiques sont particulièrement dangereux pour les populations civiles parce qu'ils ne sont pas nécessairement cautionnés par un appui populaire. La terreur peut devenir un instrument pour obtenir l'accord des populations, ce qui est loin d'être une adhésion à la cause défendue.
- Les conflits motivés par des raisons économiques sont moins susceptibles de faire l'objet d'une solution politique ou diplomatique. Un règlement politique, s'il doit faire partie d'une solution, ne se suffit pas à lui-même.
- L'attention internationale ainsi que l'appui au processus de paix sont nécessaires. Sans cela, les gouvernements faibles ou isolés se trouvent souvent dans l'obligation de faire des compromis inappropriés ou douteux qui minent leur légitimité et leur efficacité et, en fin de compte, prolongent le conflit.
- Les missions de maintien de la paix se déroulant dans ces situations ont besoin de solides mandats, ce qui inclut spécifiquement la protection des civils encourant des risques. Elles ont également besoin d'une capacité de réaction puissante, y compris la formation et l'équipement adéquats pour remplir leurs mandats.
- Les missions de maintien de la paix doivent être multidimensionnelles et avoir la capacité d'appuyer les programmes de DDR, de pouvoir se concentrer sur les plus faibles et promouvoir la réforme du domaine de la sécurité : pour cela, elles doivent également disposer des ressources requises. Il est important que ces fonctions soient intégrées dans la planification des opérations de soutien de la paix : les événements de 1997 et 1999 montrent que les « ouvertures » qui permettent la réussite du programme de DDR et de la réforme du secteur de la sécurité ne sont souvent que brèves. Si l'on ne saisit pas l'occasion au bon moment, l'efficacité des opérations peut en être compromise.

Le cas de la Sierra Leone démontre que, en dépit des occasions manquées au cours de la dernière décennie, répondre aux conditions locales en y affectant les ressources et le mandat requis permet d'influencer de manière positive la sécurité humaine. Il ne faut pas hâtivement en conclure qu'en Sierra Leone le « problème est résolu » : les événements de mai 2000 illustrent de manière flagrante que le proces-

sus de paix est précaire et que son avenir est loin d'être garanti. Mais les leçons tirées peuvent nous aider à mieux assurer la sécurité des populations civiles dans les conflits futurs[1].

NOTE

1 Patricia Fortier, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a joué un rôle essentiel dans la conception de cette étude de cas. L'auteure tient aussi à exprimer sa reconnaissance à Ulric Shannon et Michael Blackmore, également en fonction auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, pour leur précieuse contribution à l'élaboration de ce travail.

RÉFÉRENCES

Douglas, Ian. « Fighting for Diamonds – Private Military Companies in Sierra Leone », dans *Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies,* sous la direction de Jakkie Cilliers et Peggy Mason, Halway House, Afrique du Sud, Institute for Securities Studies, 1999.

Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés* (s/1999/957), 8 septembre 1999.

- *Résolution 1181 du Conseil de sécurité,* 13 juin 1998 (définit l'UNOMSIL).
- *Résolution 1132 du Conseil de sécurité,* 14 avril 1999 (sanctions à l'encontre du CGFA et du FRU).
- *Résolution 1270 du Conseil de sécurité,* 22 octobre 1999 (crée l'UNAMSIL).

Pratt, David. *Sierra Leone: La crise oubliée.* Rapport au ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lloyd Axworthy, Ottawa, MAECI, 23 avril 1999.

Reno, Williams. « Shadow States and the Political Economy of Civil Wars », dans *Greed and Grievance : Economic Agendas in Civil Wars,* sous la direction de Mats Berdal et David Malone, New York, Académie mondiale pour la paix, 2000.

Shannon, Ulric. « Human Security and the Rise of Private Armies », dans *New Political Science,* vol. 22 n° 1 2000, p.103 –115.

Smillie, Ian, Lasana Gberie et Ralph Hazleton. *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security,* Ottawa, Canada, Partenariat Afrique Canada, 2000.

ÉTUDE DE CAS

Le défi du microdésarmement

JENNIFER LOTEN

Dans les guerres civiles, les civils prennent les armes. Pour mettre un terme à ces conflits, il faut désarmer et démobiliser les combattants de toutes les factions et les réintégrer dans la société. Ce processus complexe est connu sous l'acronyme « DDR » (désarmement, démobilisation et réintégration) et la réussite de tels programmes est cruciale pour tout processus après-conflit d'édification de la paix.

Les programmes de DDR sont plus difficiles à appliquer lorsqu'il y a prolifération d'armes légères. Ce type d'armes est fort différent des autres; elles peuvent être utilisées par une seule personne, tant par des adultes que par des enfants. Faciles à dissimuler, elles s'échangent aisément entre les civils, bien plus que les armes plus complexes ou encombrantes. Les individus peuvent également décider eux-mêmes de leur utilisation et s'en servir pour leurs propres desseins, sans tenir compte des directives des dirigeants militaires ou politiques. Les armes de petit calibre circulent fréquemment parmi les civils et les non-combattants, hors de tout contrôle par les institutions gouvernementales. Toute initiative de désarmement doit tenir compte des motivations des individus, de leurs agissements et des allégeances auxquelles ils souscrivent.

Cette étude de cas renverse l'approche utilisée dans les processus de DDR: elle n'en considère pas les diverses étapes, ce que font les Casques bleus ou d'autres intervenants, mais cible plutôt les individus démobilisés dont la sécurité n'est nullement assurée dans les périodes d'après-conflit. Dans cette perspective, il est évident que la réussite des programmes de DDR dépend des ouvertures qu'ils offrent aux ex-combattants pour réintégrer en toute sécurité la société civile de l'après-conflit.

LES PROGRAMMES DE DDR POUR LES FORCES RÉGULIÈRES

Les techniques à employer pour désarmer, démobiliser et réintégrer les forces armées régulières sont parfaitement décrites dans le « Manuel des principes directeurs et des meilleures pratiques » pour les programmes de DDR, préparé pour le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies par le Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales. Le manuel définit les programmes de DDR de la manière suivante : « Le processus qui permet de réduire l'effectif des forces armées (forces gouvernementales ou de l'opposition, ou les factions en présence) ou de les dissoudre totalement dans le cadre d'une politique de transition d'un état de guerre vers la paix. Généralement, la démobilisation englobe le rassemblement, le désarmement, l'administration et la démobilisation des ex-combattants qui bénéficient d'une certaine forme de compensations ou de programmes d'assistance »[1].

Les opérations de DDR sont de plus en plus reconnues comme étant des composantes essentielles des opérations de maintien de la paix et sont, dans la mesure du possible, favorisées dans les toutes premières étapes des processus de paix. Les étapes habituelles et leur échelonnement comprennent le rassemblement de troupes dans des zones désignées, la collecte d'information et l'exécution de diverses tâches administratives, le désarmement ou une forme de contrôle de l'armement, ainsi que la réintégration des combattants dans les collectivités civiles.

Les opérations de DDR visant les forces armées régulières n'ont pas vraiment connu un haut degré de réussite. L'expérience de la mission des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) en illustre certains pièges. Aux termes de l'Accord de Paris mandaté par les Nations Unies (octobre 1991), les quatre parties engagées dans le conflit avaient pour responsabilité d'appliquer un processus de désarmement progressif et divisé en phases qui devait avoir pour résultat une réduction de 70 pour cent du nombre de soldats, estimé à 200 000 pour toutes les forces militaires combinées. Les armes et les munitions devaient être remises à l'APRONUC. La façon d'en disposer devait être déterminée par le vainqueur aux élections autorisées par l'Accord de Paris, qui devaient se tenir en mai 1993.

Cependant, en raison de l'érosion de la confiance entre le gouvernement et les deux forces khmères, le processus de désarmement s'effritait. Parmi les facteurs contribuant à cette situation, citons : le refus du Parti du peuple cambodgien (PPC) d'inclure l'effectif de 36 000 hommes des forces de sécurité et de la police se trouvant sous son contrôle exclusif; l'incapacité de l'APRONUC à mettre en place,

avant les élections, un environnement que les Khmers rouges pourraient considérer comme politiquement neutre; le contrôle par les Khmers rouges du commerce illégal de bois et de diamants qui leur permettait l'accès à un vaste stock d'armes; et l'incapacité de l'APRONUC à contrôler le retrait de l'armée vietnamienne du nord du pays. De plus, ni les Vietnamiens ni les forces de sécurité et de police du PPC ne participaient officiellement au conflit. La décision de ne pas détruire les armes remises a créé de l'incertitude et semble avoir encouragé beaucoup de Cambodgiens à conserver leurs armes comme garantie face à un avenir imprévisible. Au moment de l'échec du processus de désarmement, seulement dix pour cent des combattants avaient été désarmés. Les armes de petit calibre continuaient à circuler parmi la population civile, parallèlement au trafic de drogues et autres commerces illicites. Ces facteurs contribuèrent à encourager le climat d'instabilité qui régna encore après le retrait des Nations Unies et la composition d'un nouveau gouvernement de coalition.

MESURES INDIVIDUELLES D'ENCOURAGEMENT POUR LES PROGRAMMES DE DDR

Le cas du Cambodge représente un échec dans la conception du volet DDR dans un processus de paix, pour lequel il faut blâmer les dirigeants de toutes les parties engagées. Même lorsque les dirigeants des factions belligérantes sont prêts à déposer les armes, il se peut que leurs successeurs ne perçoivent pas de grands changements. Les opérations de DDR s'amorcent habituellement par la fin officielle d'un conflit lorsqu'un accord de paix est conclu et signé. Cependant, pour les combattants, les conditions sociales se sont très certainement modifiées au cours du conflit alors qu'il faut encore tracer la voie vers l'édification de la paix. Cette phase de grande incertitude peut se caractériser par une économie ravagée par la guerre; un déplacement de population, privée de tout droit et démographiquement déséquilibrée; des communautés traumatisées et méfiantes qui peuvent être marquées par de profondes divisions politiques ou ethniques; des infrastructures détruites ou affaiblies; et, dans le domaine de la sécurité, des institutions qui, où elles existent encore, ont perdu toute crédibilité auprès de la population ou en étaient déconnectées.

Confrontés à une telle situation, les ex-combattants peuvent être amenés à se poser la question: la réintégration, mais dans quelles structures? Ou pire encore, pourquoi rendre les armes? Ils n'appartiennent plus à une «armée» (ce qui, dans les conflits modernes, peut se rapporter à une variété de groupes armés), mais sont membres

d'une communauté aux contours incertains et mal définis; ils ne vivent pas la fin d'une crise, mais se trouvent dans une situation de transition; leur environnement est souvent marqué par l'absence d'un domaine de sécurité accessible et sûr; et, dans l'immédiat, ils sont à la recherche de moyens de subsistance. Dans un tel contexte, il est facile d'imaginer la tentation qu'ils éprouvent de conserver certains moyens de contrôle et le sentiment de sécurité que leur procure le fait de garder leurs armes. Après de longues années de violents conflits, comme au Salvador, au Nicaragua et au Cambodge, une arme peut être le symbole de puissance le plus visible et le plus respecté qui soit accessible aux individus et reste très prisée des ex-combattants qui font face à un avenir incertain. Dans ces circonstances, conserver son arme peut être un choix rationnel pour protéger sa vie et il faut de puissantes mesures incitatives pour renverser cette tendance.

Cette analyse a mené aux récents développements de solutions de « microdésarmement ». Ces programmes de désarmement sont considérés comme « micro » parce qu'ils ciblent les armes légères et de petit calibre et que, sur le plan économique, ils se canalisent concentrent sur la motivation du comportement des individus. Ces programmes peuvent être menés dans le cadre d'opérations de DDR au sein des missions de maintien de la paix ou, individuellement, dans les sociétés connaissant de hauts niveaux d'insécurité causés par la prolifération d'armes de petit calibre. Ils peuvent englober des échanges volontaires ou basés sur des mesures incitatives tels que l'offre d'argent comptant, de vivres, de biens matériels, d'équipements ou de sessions de formation en échange de la remise des armes. De plus en plus, les initiatives de microdésarmement ont été axées sur les individus en tant que membres d'une communauté, établissant des programmes et des mesures incitatives qui bénéficient à la communauté dans son ensemble, par exemple la construction de routes, la pose de lignes électriques, des cours de formation à l'intention de la police locale ou la distribution de biens et d'équipements qui profitent à la communauté. Les programmes actuels de collecte d'armes en Albanie, au Salvador et au Panama en sont l'illustration parfaite.

LES COMBATTANTS RECONNUS ET NON RECONNUS

Quelle qu'ait été la réussite des opérations de DDR au sein des missions de maintien de la paix à ce jour, la plupart se sont effectuées dans un contexte de prolifération accrue des armes de petit calibre parmi la population civile. Cela tient, en partie, au fait que les opérations de DDR canalisent normalement les efforts de désarmement direct exclusivement

vers les combattants reconnus. Toutefois, les conflits modernes impliquent habituellement des groupes paramilitaires, des milices, des corps de sécurité privés, des combattants femmes et enfants, ceux qui vivent dans le sillage des camps et une multitude d'individus qui ne sont pas membres de forces organisées considérées comme les parties officielles engagées dans le conflit. La plupart de ces personnes ne sont pas considérées comme des combattants reconnus et sont souvent ignorées dans les processus de DDR. Par exemple, au Mali, l'admission aux camps de DDR était limitée aux combattants armés qui furent les seuls à se voir offrir des perspectives d'emploi dans le secteur de la sécurité et le service civil restructurés. En outre, lors de leur démobilisation, ils ont reçu un montant double de celui offert aux combattants non armés. Cette mesure a contribué à exacerber le ressentiment parmi la population civile, qui a ressenti que la violence commise au cours du conflit était récompensée de manière perverse. La réintégration des combattants non reconnus et non armés n'a fait l'objet d'aucune attention particulière. Dans le cas de la Somalie, le mandat des Nations Unies ne prévoyait aucune disposition particulière pour l'établissement d'un programme de désarmement dans le cadre de la mission d'observation des Nations Unies en Somalie (UNOSOM). Les efforts déployés par un représentant spécial auprès du Secrétaire général Mohamed Sahnoun et des autorités chargées des mandats successifs dans la région (Force d'intervention unifiée en Somalie [UNITAF] et UNOSOM II) pour rectifier cette mesure débouchèrent sur une politique de confiscation qui autorisait la saisie de toute arme découverte. Même si la présence d'armes semblait avoir diminué dans les 40 pour cent du territoire contrôlé par l'UNITAF, la politique menée encouragea les Somaliens à cacher leurs armes à la maison et à les transférer hors de la zone contrôlée, ce qui mena à une prolifération d'armes aux mains de combattants non reconnus et de civils qui ne correspondaient pas aux paramètres des missions mandatées pour la recherche d'armes.

En ignorant le désarmement et la réintégration des groupes non reconnus, les processus de DDR risquent de créer des déséquilibres qui peuvent entraîner une violence incontrôlée et permanente qui compromettra la phase d'édification de la paix. Soulignons aussi que la présence d'un nombre élevé d'armes parmi les non-combattants ne fait pas l'objet d'une attention suffisante. Les cas du Salvador, du Cambodge, du Nicaragua, du Mozambique et de la Somalie sont la preuve flagrante de cette tendance. Manifestement, cette évolution n'encourage pas l'apparition d'un climat dans lequel le désarmement semble être une option sûre et, encore moins, rationnelle.

Se limiter aux combattants reconnus soulève un autre aspect du problème: il se peut que les mesures incitatives soient élaborées hors du

contexte dans lequel elles seront appliquées. En d'autres termes, les encouragements offerts – cours de formation, argent liquide ou biens divers – bénéficient-ils à la communauté dans son ensemble et correspondent-ils aux besoins de cette dernière? La réintégration implique nécessairement l'interaction et l'interdépendance des combattants et des non-combattants. La prise en compte des communautés bénéficiaires et des non-combattants dans la définition des mesures incitatives de désarmement et des programmes de réintégration semblerait être un élément incontournable du succès de ces mesures. Parmi les questions qui se posent: Ces programmes sont-ils compatibles avec les ressources de subsistance dont disposent les communautés? Ne risquent-ils pas d'instaurer une dangereuse concurrence entre les anciens belligérants ou les non-combattants au sein de la même communauté? Ont-ils une importance pour la démographie de la communauté dans l'ère de l'après-conflit? En Sierra Leone, au Mali et au Mozambique, les ex-combattants retournant dans leur communauté ont fait l'objet de ressentiment de la part des civils et des communautés qui ont eu l'impression d'être leurs victimes, et leur reprochaient de bénéficier de programmes de mesures incitatives et de réintégration susceptibles de menacer les moyens de subsistance de ceux qui avaient dû vivre dans des conditions précaires pendant leur absence. En déstabilisant les structures de la communauté, et les mécanismes et stratégies de survie qui ont évolué pour répondre aux nécessités des conflits, les ex-combattants se heurtent à une foule d'expressions de ressentiment et de résistance dans leurs efforts pour « réintégrer » leur communauté. Qui plus est, la présence d'anciens opposants peut être perçue comme une menace contre les initiatives locales naissantes d'édification de la paix.

LES COMMUNAUTÉS EN TRANSITION

Pendant les périodes de conflit, les communautés ne sont pas restées statiques. Les processus de DDR doivent accorder une juste considération à leur capacité à absorber les ex-combattants reconnus et non reconnus. Les communautés sont profondément affectées par les conflits, de manière directe et indirecte. Par exemple, elles peuvent être en grande partie sous la direction des femmes qui ont assumé, durant le conflit, une multitude de rôles non traditionnels. Dans les périodes d'après-conflit, il se peut que les femmes ne soient pas préparées à reprendre la division traditionnelle des tâches, ou qu'elles en soient incapables, pour permettre aux combattants de retour dans leur foyer de retrouver leur place dans la communauté ou pour pouvoir répondre à leurs attentes. Qui, par exemple, a assumé un rôle et peut-être gagné sa vie par des moyens qui sont maintenant offerts aux ex-combattants?

Un retour (peu pratique et peu vraisemblable) à la situation qui prévalait avant le conflit ne peut-il pas compromettre la capacité des foyers dirigés par des femmes à subvenir à leurs besoins? Les femmes auront-elles encore accès aux ressources essentielles ou pourront-elles les gérer une fois les ex-combattants revenus?

L'identité des ex-combattants et le rôle traditionnel qu'ils occupaient dans la communauté vont affecter leurs perspectives de réintégration. Les femmes ayant combattu peuvent avoir à faire face à des défis supplémentaires ou être rejetées en raison du rôle, contraire à la tradition, qu'elles ont joué pendant le conflit. En 1991, à la fin de la lutte pour l'indépendance en Erythrée, qui a duré 30 ans, les forces combattantes, estimées à 95 000 personnes, comptaient dans leurs rangs pratiquement un tiers de femmes. Durant le conflit, les femmes avaient atteint l'égalité avec leurs frères de combat, un statut inconcevable dans cette société traditionnelle dominée par les hommes. La perspective de retourner à un cadre de vie oppressif et limité après la démobilisation n'a naturellement pas attiré bon nombre d'ex-combattantes. Beaucoup de ces femmes ont eu des enfants résultant d'unions scellées pendant la guerre avec des partenaires considérés comme inacceptables par les familles, qui ont disparu après le conflit ou qui avaient été tués. Les ex-combattantes mères célibataires ont besoin de la création de mécanismes spéciaux pour assurer leur survie, voire leur réintégration. En outre, les femmes peuvent avoir joué un rôle sexuel ou y avoir été forcées par les combattants masculins, avoir offert des services sexuels en échange de leur protection ou de moyens de subsistance ou bien avoir vécu d'autres formes de violence sexuelle dans le cadre du conflit. Ces expériences peuvent également compliquer leur réintégration immédiate et leurs perspectives de survie à long terme au sein des communautés.

Les enfants ex-combattants constituent un autre groupe, dont les besoins sont souvent laissés de côté. En général, ils ne sont pas officiellement démobilisés; leur présence dans les forces armées va à l'encontre du droit international et peut, aux yeux de la communauté internationale, entraîner la stigmatisation d'une ou de plusieurs parties engagées dans le conflit. Les enfants, dans de tels cas, ne peuvent pas bénéficier d'avantages, de mesures incitatives ni de soutien à la réintégration. Au Mozambique, ils n'ont pas fait l'objet de suffisamment d'attention et n'ont pas obtenu le soutien nécessaire étant donné que ni le Front de libération du Mozambique ni la Résistance nationale mozambicaine n'étaient prêts à risquer la stigmatisation dans la période préélectorale. À la suite de leur participation aux conflits, les enfants peuvent être invalides ou souffrir d'instabilité psychologique, ce qui peut affecter leur aptitude à réintégrer leur communauté et la vie

économique. En l'absence de dispositions en matière d'appui et d'assistance, les enfants sont beaucoup plus susceptibles de devenir à nouveau des victimes, d'entrer dans la spirale de la criminalité ou de succomber à la toxicomanie, de contracter des maladies transmissibles sexuellement ou autres affections liées à leur appartenance aux forces armées. Les conflits peuvent s'étendre sur des années, comme ce fut le cas en Angola, au Mozambique ou au Cambodge, et beaucoup de combattants qui étaient enfants au moment où ils ont été recrutés ont atteint l'âge de 18 ans lors de leur démobilisation. En dépit de leur rôle de combattants au cours des années cruciales pour leur développement, il y a peu de chances que l'on prenne en considération leurs besoins particuliers qui sont le résultat de leurs expériences d'enfants soldats.

Comme nous l'avons vu en Sierra Leone, les enfants soldats ont pu être forcés à commettre des exactions à l'encontre des civils, des membres de leur propre communauté, voire de leur famille pour assurer que leur retour à la vie civile soit pratiquement impossible. En coupant les liens qui les relient à leur famille et à leur communauté, leur loyauté est acquise aux forces militaires qui les contrôlent, et les enfants peuvent alors compter parmi les combattants les plus brutaux, les plus obéissants et les moins peureux. C'est une erreur de croire que les enfants soldats considèrent automatiquement le désarmement et la démobilisation comme étant dans leur intérêt le plus sacré. L'expérience d'avoir été « soldat » est certainement la seule occasion de leur vie où ils ont eu un sentiment de pouvoir. Le conflit représente la seule structure ou le seul mode d'existence de type familial qu'ils aient jamais connu et auquel il leur est difficile de renoncer.

De telles violations nécessitent de toute évidence des stratégies de réintégration complexes et à long terme qui englobent tout à la fois les besoins des enfants aliénés et ceux de la communauté traumatisée. Face à l'évidence des besoins particuliers des enfants soldats et des répercussions désastreuses qu'ils entraînent sur les communautés et les perspectives de paix, la mission des Nations Unies en Sierra Leone (UNAMSIL) est la première à prendre des dispositions en ce sens.

LES TRANSACTIONS DE DÉSARMEMENT

Lorsqu'il rend son arme, l'individu doit être sûr qu'il ne s'expose pas à une multitude de menaces contre la sécurité humaine qui, à l'origine, ont pu engendrer le conflit. Pour cette raison, le désarmement est tributaire du potentiel des perspectives de réintégration. Désarmer les forces en présence, une mesure impérative dans la perspective étatique ou institutionnelle, n'est pas un choix rationnel pour les individus à

moins que la sécurité, les moyens de subsistance et les intérêts de la communauté aient été pris en compte.

Cibler les individus nous offre une nouvelle perspective sur la nature des transactions en matière de microdésarmement. La « transaction », c'est-à-dire la remise d'une arme en contrepartie d'une variété de récompenses, peut être décrite comme l'échange d'une méthode ou d'une structure de sécurité contre une autre. L'échange va au-delà d'un simple exercice technique. En rendant leurs armes, les individus s'engagent à reconsidérer la définition de la sécurité et à observer la réassignation des responsabilités vis-à-vis de leur communauté. En abandonnant leurs armes, ils décident d'y renoncer comme moyen de sécurité individuel au profit d'un ensemble différent de mesures collectives.

Au cours des dernières années, un certain nombre de programmes de collecte d'armes ont mis l'accent sur les individus comme partie intégrante de la communauté; dans le processus de collecte d'armes, le besoin de renforcer les liens avec les communautés pour assurer la sécurité apparaît alors évident, tout comme l'est également la consolidation des relations avec les institutions du domaine de la sécurité. À Gramsh, en Albanie, le projet pilote de collecte d'armes du programme de développement des Nations Unies offre des encouragements à la communauté comme entité. Cela se traduit, par exemple, par la construction de routes, des améliorations dans les systèmes de communication ou d'éclairage, ces choix étant faits par la communauté dans son ensemble. Ce projet a eu pour effet combiné de cimenter la cohésion de la communauté en identifiant les objectifs communs et en améliorant matériellement sa sécurité. Au Salvador, le succès des collectes d'armes occasionnelles s'articule autour d'un certain nombre de facteurs, et non des moindres, tels que la transparence de la coopération de la police et de l'armée qui assurent l'amnistie pour les propriétaires d'armes, garantissent la sécurité et procèdent à la destruction sécuritaire sur place des armes collectées. Ces échanges ont eu comme retombées avantageuses une confiance accrue et un partenariat plus intense entre les communautés participantes et les institutions du secteur de la sécurité.

À Gramsh et au Salvador, les individus qui remettent leurs armes font une déclaration d'engagement auprès de leur communauté. Ils reconnaissent qu'une action collective répond mieux à leurs besoins en matière de sécurité, ils soulignent leur appartenance à un groupe partageant les mêmes intérêts et affirment leur appui à l'action de la communauté. Cela est d'une importance cruciale car, pour les combattants non reconnus comme les enfants, il ne faut pas sous-estimer le défi de renoncer à appartenir à une bande ou à un groupe armé au profit d'une communauté non armée, avec ses méthodes et mécanismes incertains et méconnus. Bien qu'il ne soit pas nécessairement plus

facile à accomplir, cet acte n'est pas de même nature pour les adultes engagés dans un conflit qui se prolonge indéfiniment, qui ont passé des années dans un climat d'insécurité et de conflit, dont les familles ont été déplacées ou sont réfugiées et qui ne peuvent, de près ou de loin, concevoir avec confiance et réalisme autre chose qu'une vie en tant que membres d'un groupe belligérant, d'une faction, d'un clan ou d'une ethnie, victime ou agresseur.

En réalité, le désarmement accroîtrait le sentiment de contrôle qu'éprouvent les individus quant à leur sécurité. Au Mozambique, dans le projet Des armes contre des outils, les participants ont relaté que le fait de remettre leurs armes leur avait donné un sentiment de contrôle et de responsabilité au sein de leur communauté. Par le fait de s'attaquer à ce qu'ils considéraient comme un facteur clé d'insécurité dans leur communauté et en améliorant la sécurité individuelle par la suppression de la menace que représentait la présence d'une arme dans leur foyer, les participants ont eu l'impression de reprendre le contrôle sur eux-mêmes en remettant leurs armes. Il est important de noter que, dans le cas du Mozambique, c'est le Conseil chrétien, un partenaire de confiance engagé dans le développement des communautés, qui a mis en place le programme de microdésarmement. Les mesures incitatives de ce programme n'étaient pas d'ordre financier, mais se référaient à l'acquisition de compétences et à l'amélioration des revenus. En échange de leurs armes ou de renseignements relatifs à des caches d'armes, les participants recevaient des outils et des équipements tels que des outils agricoles, de meilleures habitations, des bicyclettes ou des machines à coudre. Les armes remises et les caches étaient alors détruites publiquement. Cette initiative a donc combiné et reconnu un ensemble de besoins liés à la sécurité afin de soutenir la participation au programme et de transformer la transaction, d'un échange technique en un ralliement à de nouvelles méthodes garantissant la subsistance; elle a contribué à renforcer les liens au sein de la communauté en s'appuyant sur des institutions partenaires de confiance et des programmes de destruction d'armes.

En septembre 1999, les gouvernements canadien et norvégien ont soutenu un forum à Montréal qui rassemblait des intervenants en microdésarmement de l'Albanie, de la Sierra Leone, du Salvador et du Mozambique. Une des conclusions qui en fut tirée était que le processus de microdésarmement avait plus de chances de réussir s'il était mené non par un organisme technique spécialisé comme l'armée ou des experts en armement, mais par des organismes qui jouissaient d'une grande confiance auprès des communautés concernées. Les organismes les plus efficaces sont perçus comme des partenaires à long terme qui ont une responsabilité au sein des communautés. Les

organismes extérieurs ou les autorités de transition peuvent créer un vide en retirant les armes dans le cadre d'une stratégie de règlement globale. Leur retrait inéluctable peut laisser en suspens des questions de sécurité à long terme, obviant ainsi à la confiance requise pour garantir les actions de désarmement. La réussite du processus de microdésarmement ne s'exprime pas par le nombre d'armes collectées, mais par le niveau d'interaction, de transparence et de confiance entre les membres de la communauté et les institutions du secteur de la sécurité qu'il stimule.

Soulignons que la possession d'armes de petit calibre ne joue pas seulement le rôle de catalyseur des maux sociaux, mais qu'elle en est également l'expression. La prolifération des armes portables représente un symptôme de nombreux facteurs responsables du déclenchement des conflits. Comme ces mêmes facteurs influencent la décision d'effectuer des actions de désarmement, freiner la prolifération des armes de petit calibre doit aller au-delà des opérations de DDR immédiates d'après-conflit. C'est un élément primordial du processus multidimensionnel et à long terme de l'édification de la paix.

La sécurité humaine, c'est être libéré de toute crainte en tant qu'individu. Le renoncement volontaire aux armes, forme de transaction très variable, est certainement le symbole le plus expressif de la réussite sociale des stratégies de désarmement.

NOTE

1 Conseil Canadien pour la Paix et la Sécurité Internationales. *Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des ex-combattants dans un environnement de maintien de la paix – Principes et lignes directrices,* New York, Département des opérations de maintien de la paix, Nations Unies, décembre 1999.

RÉFÉRENCES

Conseil Canadien pour la Paix et la Sécurité Internationales, *Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des ex-combattants dans un environnement de maintien de la paix – Principes et lignes directrices,* New York, Département des opérations de maintien de la paix, Nations Unies, décembre 1999.

Kaffel, Hasebenebi. « The Reintegration of Demobilized Fighters in Eritrea : A Gender Perspective », dans *Conférence de la Banque mondiale sur les enjeux hommes-femmes, les conflits armés et la violence politique,* juin 1999.

Malan, Michael. « Disarming and Demobilising Chid Soldiers : The Underlying Challenges ». Article pour la Conférence d'Afrique de l'Ouest sur les enfants touchés par la guerre, 27 et 28 avril 2000, Accra, Ghana.

Pike, Claire. *Facing the Challenges of Microdisarmament : A case Study Review of Practices in Post Conflict Countries*, Ottawa, Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mars 1999.

Swords for Ploughshares : Microdisarmament in Transition from Conflict, Norvège, FAFO Institute for Applied Social Science, mai 2000.

3 L'édification de la paix dans les sociétés, après le conflit

MICHAEL SMALL

La consolidation de la paix désigne les efforts faits pour promouvoir la sécurité humaine dans des sociétés aux prises avec des conflits. L'objectif primordial de la consolidation de la paix est de renforcer la capacité des sociétés de gérer les conflits sans violence et ainsi d'assurer de façon durable la sécurité humaine.[1]

L'Initiative canadienne de consolidation de la paix est née de la synthèse des tendances politiques et intellectuelles du début des années 90. Dès la fin de la guerre froide, les agences internationales sont confrontées à une succession de conflits nationaux sanglants en Afghanistan, en Angola, en Bosnie, au Cambodge, en Croatie, au Salvador, en Haïti, au Guatemala, au Libéria, au Mozambique, au Nicaragua, au Rwanda et en Somalie (pour ne citer que les plus évidents). Différentes communautés de travailleurs internationaux font alors l'expérience des limites de leurs programmes d'action. Les agences de développement constatent que les pays les plus démunis dans lesquels elles interviennent sont de plus en plus souvent des sociétés en conflit. L'irruption d'une guerre civile, comme au Rwanda, peut annihiler des années d'investissement dans le développement économique et les ressources humaines. Les travailleurs humanitaires découvrent que leur assistance dans les zones de conflit, comme en Somalie ou en Angola, peut protéger et sauver des vies, mais ne peut nullement faire cesser les hostilités. Les forces de maintien de la paix envoyées en urgence dans les zones de pacification, comme en Haïti ou en Bosnie, s'aperçoivent que le maintien de la sécurité ne suffit pas à paver le chemin d'une «stratégie de retrait», et que la communauté internationale

doit stimuler par d'autres moyens l'organisation de forces locales de sécurité susceptibles de prendre la relève des forces internationales de maintien de la paix. Enfin, les diplomates responsables de négocier les accords de paix qui mettent fin à un conflit interne (comme au Nicaragua ou au Cambodge) doivent à la fois assurer un soutien externe aux accords et organiser l'arrêt des interventions étrangères dans le conflit. Il faut également offrir aux parties en conflit des motivations solides pour qu'elles respectent les accords et leur confier des rôles nouveaux au sein d'une administration nationale régénérée. À l'évidence, il manque quelque chose dans la trousse à outils des urgences internationales. Cet élément manquant a été désigné dans l'« Agenda pour la paix » de 1992 des Nations Unies (ONU) par l'expression « consolidation de la paix ».

Au Canada, l'idée a séduit certaines organisations non gouvernementales (ONG) et des politiciens soucieux de réunir dans un même programme la sécurité, la diplomatie et le développement. Une coalition d'ONG canadiennes motivées par la consolidation de la paix crée un « Groupe de contact » en 1994 avec la collaboration de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour organiser un forum libre d'étude conjointe de la consolidation de la paix, avec le gouvernement. Au sein de l'ACDI, plusieurs programmes géographiquement ciblés, principalement pour Haïti et la Bosnie, gravitent clairement autour du principe de consolidation de la paix (sans employer officiellement le terme). La division d'élaboration des politiques de l'Agence se fait le défenseur le plus ardent, au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), de la création d'une nouvelle force d'intervention sur les conflits, la paix et le développement, dont la tâche consisterait à définir les grandes lignes des programmes de développement dans des zones de conflit. Parallèlement, le Bureau des Enjeux mondiaux est créé en janvier 1995 par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) pour prendre en charge les affaires frontalières dont le cadre institutionnel serait mal défini. Contrairement à son homologue américain, le Bureau des Enjeux mondiaux du MAECI a reçu pour mission l'étude des nouveaux problèmes politiques et de sécurité et a créé pour ce faire la division « Développement démocratique et consolidation de la paix ».

Les répercussions du génocide rwandais d'avril-juin 1994 poussent le gouvernement canadien à soutenir deux initiatives majeures, pierres angulaires d'une méthode plus active de consolidation de la paix. Le MAECI entreprend une grande étude des moyens nécessaires pour augmenter la capacité de réaction de l'ONU en cas de crise humanitaire

comme celle du Rwanda, dont elle présente les résultats à l'Assemblée générale de septembre 1995. Parallèlement, l'ACDI parraine une évaluation multipartite de la situation au Rwanda (quatre ans avant l'autoexamen de l'ONU) qui illustrera abondamment la faiblesse de la coordination internationale face au génocide.

LANCEMENT DE L'INITIATIVE

Lloyd Axworthy accède au portefeuille de ministre des Affaires étrangères du Canada en janvier 1996; le principe de la consolidation de la paix éveille son intérêt. Il fait écho à son expérience personnelle de l'évolution tortueuse de l'édification de la paix en Amérique centrale à l'époque où il était critique des Affaires extérieures dans l'opposition, à la fin des années 80. Sa nomination au poste de ministre des Affaires étrangères canadiennes coïncide avec les premiers pas des accords de Dayton en Bosnie, et avec la culmination de l'édification de la paix au Guatemala, à laquelle il accorde un intérêt très personnel et en laquelle il reconnaît une des premières manifestations de l'Initiative. Les recommandations de l'évaluation multipartite du génocide rwandais l'ont aussi beaucoup impressionné. M. Axworthy perçoit la consolidation de la paix comme une cause à la mesure de l'idéalisme et de l'internationalisme canadiens et comme l'alternative civile du maintien de la paix. Pour tout dire, la consolidation de la paix est exactement le genre de « niche diplomatique » qui correspond à sa conception de l'influence que peut avoir le Canada sur la scène mondiale. L'idée de lancer une Initiative canadienne de consolidation de la paix venait de naître.

Le ministre Axworthy concrétise cette vision dans son discours d'octobre 1996, qui introduit l'initiative: « Je vois la consolidation de la paix comme une main tendue vers ces sociétés balbutiantes qui s'efforcent de mettre un terme au cycle de la violence, de réintroduire le civisme et de reprendre des forces. Après la fin des combats, après que les urgences humanitaires ont été prises en charge, un pays reste convalescent pendant une courte période critique. Une secousse dans le mauvais sens peut entraîner une rechute. Mais avec des soins appropriés cette période critique peut servir de tremplin à la paix et à la stabilité. »[2]

L'initiative s'accompagne de la création d'un fonds annuel de consolidation de la paix de dix millions $. L'ACDI est chargée de la gestion de ce fonds au nom de l'Initiative; deux initiatives domestiques sont mises en place: une liste d'experts en démocratie et en droits de la personne, qui aiderait à identifier les Canadiens dont le savoir-faire

pourrait servir la consolidation de la paix; et un nouveau programme de rencontres annuelles pour la consolidation de la paix entre les diverses ONG canadiennes et le gouvernement pour dresser un état des lieux et définir les priorités conjointement.

Le lancement public de l'Initiative est suivi d'intenses négociations entre le MAECI et l'ACDI pour définir le cadre stratégique commun et choisir les méthodes d'administration du Fonds de consolidation de la paix. Pour sa première année d'activité, le Fonds identifia quatre priorités: le Guatemala, les Grands Lacs d'Afrique, l'ex-Yougoslavie et le Cambodge. À la fin de son année fiscale, il avait réussi à apporter son soutien à plusieurs grands projets novateurs implantés par des ONG dans chacune de ces régions. Au cours de l'été de 1997, le MAECI était en mesure de mettre en œuvre un mécanisme d'autofinancement complémentaire, le Programme de consolidation de la paix, qui se concentrerait sur des domaines extérieurs aux priorités de l'ACDI, comme la formation au Canada, les projets destinés à des pays non APD (aide publique au développement) et aux efforts multilatéraux de consolidation de la paix à l'initiative d'institutions diplomatiques ou politiques. Les deux services ont étroitement collaboré avec le Centre de recherches pour le développement international qui avait parrainé les premiers travaux du Groupe de contact sur la consolidation de la paix et qui avait décidé de poursuivre ses activités au Cambodge, en Palestine, en Amérique centrale et en Afrique du Sud en lançant un nouveau programme d'initiative de reconstruction et de consolidation de la paix.

Parallèlement, le partenariat entre le gouvernement canadien et la communauté des ONG canadiennes s'est concrétisé par des consultations annuelles sur la consolidation de la paix et par le financement du Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix. Dans une entreprise conjointe au milieu des l'année 1997, le Comité coordonnateur a effectué un recensement, financé par le MAECI, des capacités de consolidation de la paix des ONG canadiennes. Si ses résultats sont vagues et difficiles à résumer, ce recensement offre cependant un tableau utile des 135 ONG canadiennes qui travaillent dans 86 pays différents. Ce « tableau des activités de consolidation de la paix » (ci-après) illustre « la définition opérationnelle » de la consolidation de la paix par les onze catégories d'activités qui délimitent le concept dans la pratique. De fait, les représentants officiels canadiens ont souvent utilisé ce tableau dans les premiers mois de l'Initiative pour expliquer à leurs interlocuteurs ce que signifiaient le terme et la notion de consolidation de la paix (citation en début de chapitre). Ce tableau a évité de longs débats pour définir l'idée.

ACTIVITÉS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX[1]

Définition: La consolidation de la paix désigne les efforts faits pour promouvoir la sécurité humaine dans des sociétés aux prises avec des conflits. L'objectif primordial de la consolidation de la paix est de renforcer la capacité des sociétés de gérer les conflits sans violence et ainsi d'assurer de façon durable la sécurité humaine.[1] La définition utilisée dans le présent document, s'applique dans des situations avant, pendant et après les conflits et englobe un large éventail d'efforts déployés pour accroître la capacité d'une société d'empêcher et de gérer les conflits sans recourir à la violence.

La consolidation de la paix est un terme relativement récent. De nombreuses organisations ne l'utilisent pas pour décrire leur activités. Le tableau des activités de consolidation de la paix ci-après s'efforce de dresser une liste des activités qui participent d'un Programme de consolidation de la paix, tel que le terme est employé usuellement par les organisations non gouvernementales (ONG) et le gouvernement canadiens.

Activité de consolidation de la paix	Exemples
Alerte rapide	– Information et suivi – Collecte et analyse des données – Transmission et action rapide
Sécurité environnementale	– Évaluation du conflit et mesures relatives à l'épuisement des ressources, aux migrations des populations, etc.
Sécurité physique	– Démobilisation, désarmement et déminage – Protection des populations civiles – Réforme et formation des forces policières et de sécurité
Sécurité individuelle	– Aides spécifiques en fonction de la nature des violences sexuelles, raciales ou culturelles
Droits de la personne	– Interventions de terrain, enquêtes et rapports – Formation et promotion

Résolution de conflits	– Initiatives communautaires – Diplomaties de deuxième voie – Médiation et négociation
Reconstruction sociale	– Traitement des traumatismes psychosociaux – Services sociaux (santé, éducation) – Réintégration de réfugiés, personnes déplacées, combattants – Éducation pour la paix et accès à l'information
Gouvernance et développement de la démocratie	– Assistance électorale – Éducation et formation civiques, réforme et formation judiciaires, développement et formation des médias
Développement des capacités institutionnelles et civiles	– Capacités d'intervention des ONG et du gouvernement – Mise en œuvre des accords de paix – Probité/corruption (transparence/responsabilité)
Développement, évaluation et promotion des politiques	– Recherche, estimation/évaluation – Leçons apprises – Consultations publiques
Formation	– Formation sur la consolidation de la paix dans le cadre des activités ci-dessus et formation des formateurs

1 Pour plus d'information sur le tableau des activités de consolidation de la paix ou le recensement de 1997, visiter le site Web du Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, à : www.cpcc.ottawa.on.ca.

Si 1997 est consacrée à la consolidation interne de l'Initiative, les deux années suivantes servent au rapprochement avec des unités comparables dans d'autres agences caritatives. Des réseaux de collaboration étroite ont été créés avec, en particulier, des homologues en Norvège, en Suède, au Royaume-Uni et au Japon, et avec Agence internationale pour le développement (AID) américaine, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale. À la fin de 1997, l'AID établit un réseau officieux des agences caritatives bilatérales et multilatérales engagées dans la reconstruction

de l'après-conflit et dans la consolidation de la paix. Au cours des réunions du réseau, les participants canadiens se rendent compte, en dépit de la première année d'intense focalisation interne à Ottawa, que l'Initiative rencontre des problèmes identiques à ceux d'autres unités de consolidation de la paix d'agences comparables. Partout, la consolidation de la paix se heurte à des difficultés pour s'intégrer aux principaux programmes géographiques bilatéraux. Partout se fait sentir le besoin d'un cadre de réglementation et d'outils de programmation susceptibles de traiter les problèmes les plus courants rencontrés dans des situations d'après-guerre : prolifération des armes légères; conséquences du conflit sur les enfants; édification de la paix compte tenu de la spécificité des sexes; difficultés à mettre sur pied des médias libres et autofinancés. Les consultations annuelles de consolidation de la paix dans le cadre desquelles le gouvernement canadien et les ONG échangeaient leurs points de vue sur les défis de la consolidation de la paix faisaient écho à ces préoccupations.

Les deux services gouvernementaux canadiens engagés dans l'Initiative ont employé leurs capacités respectives de financement à soutenir plusieurs projets catalyseurs. Certains répondaient à des besoins urgents, comme l'appel du haut-représentant en Bosnie à un soutien financier international pour le nouveau gouvernement pro-Dayton dans la République serbe, ou pour une campagne de contre-propagande à la radio au sujet du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). D'autres projets étaient mieux préparés en collaboration avec des ONG canadiennes actives sur le terrain. Un de ces projets, parrainé par deux célèbres organisations canadiennes des droits de la personne et leurs homologues guatémaltèques, était conçu pour optimiser la capacité des groupes de la société civile chargés de responsabilités officielles au sein de l'édification de la paix au Guatemala, mais n'ayant pas la capacité d'organiser la mobilisation des groupes sociaux qu'ils étaient censés représenter. D'autres projets encourageaient l'élaboration de politiques de consolidation de la paix, comme la première version des directives destinées à l'ONU pour procéder au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR) des anciens combattants.

DE NOUVELLES ORIENTATIONS

Le début du mandat canadien au Conseil de sécurité en 1999 met en lumière une vision nouvelle des défis de la consolidation de la paix dans le contexte des opérations de maintien de la paix. Une étude des leçons à tirer des nouvelles missions autorisées depuis 1996 est commandée[3]. Sous l'égide de l'Initiative, les efforts intenses de coordi-

nation du MAECI et de l'ACDI avaient eu un effet secondaire imprévu : les unités de consolidation de la paix de ces deux services ont omis de considérer le potentiel d'une collaboration avec le ministère de la Défense nationale ou la Police montée canadienne dont les rôles évoluaient en même temps que le maintien de la paix se transformait en opérations pluridisciplinaires de consolidation de la paix. L'expérience de la Mission de vérification au Kosovo de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a révélé les limites de l'utilisation des ressources de l'APD et du Fonds de consolidation de la paix pour enrôler des civils et a obligé le MAECI et l'ACDI à envisager d'encadrer les missions de maintien de la paix modernes avec des experts (militaires ou civils).

Le choix précoce de la présidence canadienne du Conseil de sécurité en février 1999 de prendre pour thème général « la protection des populations civiles » et le rapport commis subséquemment par le Secrétaire général ont également stimulé la réflexion sur la manière de former et de mandater les forces de l'ONU, militaires et policières, pour la protection des populations civiles durant les premières phases d'une opération de maintien de la paix. La persévérance du ministre Axworthy à donner à beaucoup de ses initiatives le thème de la sécurité humaine dans le cadre de la consolidation de la paix a encouragé le ministère des Affaires étrangères à employer son Programme de consolidation de la paix à soutenir un plus grand nombre d'instruments multilatéraux tels que le Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'expression, ou la ratification de la création d'une Cour pénale internationale.

LA PARTICIPATION DES CIVILS AU MAINTIEN DE LA PAIX

De plus en plus, les opérations de consolidation de la paix s'engagent dans des missions diversifiées à caractère civil pour lesquelles le concours d'experts est précieux. De nos jours, les opérations de maintien de la paix sont souvent chargées d'assurer la liberté de l'information, de veiller à la réconciliation, au désarmement, à la démobilisation, à la réintégration (DDR), d'organiser la réforme judiciaire, l'administration civile, et de garantir le respect des droits de la personne. Ces activités et bien d'autres rétablissent la sécurité et reconstruisent les fondations des institutions ainsi que la renaissance de la société civile dans un effort soutenu de consolidation de la paix.

En réponse à cette évolution des interventions de maintien de la paix, le Canada a joué un rôle majeur dans l'élaboration de nouvelles méthodes de recrutement et d'affectation d'experts civils. Contrairement au déploiement des forces militaires, l'intervention des civils est souvent à la traîne des accords, ce qui peut compromettre le succès de la mission de paix.

La disponibilité des experts civils, le respect des normes de formation, la sécurité humaine, etc., sont autant de difficultés qui doivent être résolues rapidement. Sur la scène internationale, le Canada a soutenu activement les efforts des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour améliorer leur rapidité d'intervention. Au pays, le Canada dispose de plusieurs outils pour recruter des candidats à l'intervention civile dont la Banque canadienne de ressources pour la démocratie et les droits de la personne (CANADEM). La CANADEM a été créée en 1997 grâce au financement du ministère canadien des Affaires étrangères. La constitution d'une liste de Canadiens qualifiés susceptibles de participer aux activités des organisations non gouvernementales (ONG) ou d'assumer des responsabilités multilatérales fait partie de ses attributions. Depuis 1998, le gouvernement canadien a recruté avec l'aide de la CANADEM une partie du personnel qui représente la contribution canadienne aux activités internationales de maintien de la paix, comme au Kosovo.

Barry Parkinson

L'Initiative a placé dans les priorités de son programme 2000 un thème à l'ordre du jour de la consolidation de la paix depuis le début: les conséquences des conflits armés sur les enfants. La décision du ministre des Affaires étrangères Axworthy et de son homologue ghanéen, Victor Gbeho, d'organiser une rencontre des ministres des Affaires étrangères de l'Afrique de l'Ouest à Accra, en avril 2000, a servi de point de départ à un élargissement des débats dans les pays en voie de développement sur les problèmes connexes de la sécurité humaine. Les discussions à l'ordre du jour traitaient aussi bien des signes avant-coureurs et de la prévention des conflits que des moyens de convaincre les groupes armés de respecter les normes humanitaires, du désarmement et de la démobilisation des enfants de troupe et de l'utilisation du moratoire ouest-africain sur les armes de petit calibre comme point de départ d'une action conjointe d'intervention auprès des enfants victimes de la guerre. En septembre 2000, une conférence internationale sur le sujet est accueillie au Canada. Des organisations de jeunesse, des ONG, des organismes internationaux et des représentants des pays industrialisés et des pays en voie de développement se rencontrent à Winnipeg pour tenter de faire écho dans leur ordre du jour et par la diversité de leurs participants à l'appel lancé par Lloyd Axworthy dans son discours initial de 1996 qui annonçait la mise en place de l'Initiative de consolidation de la paix.

LES LEÇONS DU PASSÉ ET LES TENDANCES DE L'AVENIR

L'Initiative du Programme de consolidation de la paix a évolué au cours de ces quatre dernières années en élargissant son intervention sur « la brève période critique durant laquelle l'équilibre d'un pays reste précaire »[4] vers une vision plus large de l'organisation internationale à mettre en place pour garantir la sécurité humaine. Les écueils qui jalonnent cette brève période cruciale n'en restent pas moins menaçants pour des sociétés, comme le Kosovo, la Sierra Leone ou le Timor oriental encore dans les premières phases de l'édification de la paix après le conflit. Cependant, les espoirs initiaux de l'Initiative, c'est-à-dire la perspective de parvenir, à l'aide des « outils » de consolidation de la paix appropriés, judicieusement employés, avec discernement et sensibilité, au bon moment, à « donner un nouveau souffle aux sociétés qui s'efforcent de mettre fin au cycle de la violence, de réintroduire le civisme, et de se reconstruire »[5], semblent avoir fait long feu. Les observateurs étrangers ont tendance à surestimer le degré de convergence de leur perception de la paix avec celle des acteurs politiques locaux, « propriétaires du conflit ». Les meilleures intentions de la communauté internationale n'empêcheront jamais les réalités politiques locales de s'imposer, comme au Libéria, où le plus grand chef de guerre du pays, Charles Taylor, a été démocratiquement élu par la population afin de mettre un terme à sept ans de guerre civile; ou au Kosovo où l'Armée de libération du Kosovo (KLA) a tiré parti de la paix imposée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour créer des « structures parallèles » à la mission de l'ONU au Kosovo (UNMIK); ou encore au Guatemala où les propriétaires fonciers ont refusé l'augmentation de leurs impôts destinée à financer le budget des dépenses sociales qui aurait permis d'appliquer les mesures prévues par les accords; ou même au Cambodge qui n'a pu instaurer un gouvernement viable que par un coup d'État aussi bref que sanglant qui a porté au pouvoir le premier ministre Hun Sen afin d'en finir avec les tiraillements politiques consécutifs aux élections parrainées par l'ONU de 1993.

L'avenir de nos efforts de consolidation de la paix promet, pour l'an 2000 et au-delà, cinq nouvelles orientations. La première concernera le moment de l'intervention, qui ne se concentrera plus seulement sur la période d'édification de la paix postérieure au conflit, mais devra tenter de s'interposer dès l'apparition des premiers signes de conflit. Durant ces quatre dernières années, les intervenants se sont efforcés de participer à la prévention des conflits par ce que l'on pourrait appeler

une édification de la paix anticipée sur un conflit afin d'agir sur les événements avant d'être appelés à reconstruire. Dans les milieux politiques et diplomatiques, cette préoccupation s'est traduite par une étude minutieuse des diverses méthodes institutionnelles à la disposition de l'ONU et des organisations régionales pour ouvrir un sas de médiation dans les zones de conflit interne latent. Dans les milieux de l'assistance et du développement, concentrés sur la prévention des conflits, la méthodologie d'évaluation des conséquences d'un conflit et les méthodes de pacification ont suscité un intérêt renouvelé. Cette approche analytique révèle que la consolidation de la paix a à sa disposition un nombre beaucoup plus grand d'activités de développement que n'en prévoyait le tableau de consolidation de la paix canadien dans son énumération des tâches de reconstruction des régions touchées par des conflits. Elle tient compte des aspects négatifs aussi bien que des aspects positifs qu'une assistance extérieure peut générer par sa médiation des conflits.

La deuxième innovation concerne l'échelle de l'intervention, qui ne se limitera plus à la consolidation de la paix dans des petites sociétés enclavées comme le Cambodge, la Bosnie ou Haïti, mais affrontera les défis de la consolidation de la paix dans des États plus grands et robustes mais néanmoins handicapés par des conflits internes plus ou moins graves, comme l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie ou le Nigeria. Dans ces pays, les efforts initiaux d'édification de la paix ne s'appuient pas sur une intervention pacificatrice mandatée par l'extérieur. La résolution des conflits doit s'appuyer sur les institutions locales : partis politiques, conseils politiques traditionnels, gouvernements municipaux, sur le secteur privé et sur les diverses institutions d'une société civile. Ainsi, les élites locales d'Asie méridionale ont mis en place des « dialogues de la paix », même immédiatement après les essais nucléaires. Ces dialogues sont des stratégies de consolidation de la paix indigènes. Même dans les régions sans État fort, les stratégies régionales sont indispensables à la consolidation de la paix pour tenir compte des rapports frontaliers avec les États voisins. La guerre régionale chronique de la République démocratique du Congo illustre clairement ce problème; les conséquences du conflit en Afghanistan sur tous les États voisins, le trafic de drogue, la vente d'armes et la propagation de l'intégrisme en est une autre.

La troisième évolution concerne l'évaluation de la structure internationale nécessaire au soutien des efforts de consolidation de la paix à l'intérieur d'un pays. Le désarmement international accompagné de mesures visant à contrôler l'armement pour réduire la prolifération des armes utilisées dans les guerres civiles est une tâche prioritaire en accord avec la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ou d'autres tentatives diverses pour élaborer un code de

conduite en matière de transfert d'armes de petit calibre. Dans un autre domaine, un effort important doit être consacré à définir les instruments de la loi internationale, comme le TPIY, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et la Cour pénale internationale. Ce domaine d'activité inclut les divers instruments de protection des droits de la personne tels que les Rapporteurs spéciaux sur la liberté d'expression ou sur les déplacements internes de population, ou le Représentant spécial du Secrétaire général pour la protection des enfants en période de conflit armé. Toutes ces orientations font partie du domaine de la sécurité humaine. Au sein de la consolidation de la paix, elles ouvrent des voies alternatives à l'intervention directe dans le conflit pour permettre à la communauté internationale d'étayer les efforts de résolution de conflit des institutions indigènes.

La quatrième évolution de la consolidation de la paix est la prise de conscience des limites de l'assistance en tant qu'instrument pour la consolidation de la paix. *L'influence de l'assistance dans les situations de conflit violent,* un exposé rédigé par Peter Uvin[6] pour l'OCDE, décrit clairement les limitations de l'assistance en tant que monnaie d'échange dans les situations de conflit. L'étude illustre abondamment les difficultés de la coordination des messages transmis par les quartiers généraux et des stratégies de consolidation de la paix. Ces difficultés ont encouragé les gouvernements à se tourner vers les autres moyens à leur disposition pour agir sur les conflits tels que la reconnaissance officielle, les embargos sur l'armement et autres sanctions ponctuelles, la coopération et l'entraînement militaire, l'instauration de codes de conduite pour les investisseurs étrangers dans les pays en situation de conflit, la réduction de la dette et l'accessibilité des aides financières internationales en provenance des institutions de prêt multilatérales. L'édification de la paix en zone de conflit nécessite une grande diversité de moyens d'action, d'autant plus que la portée du CAD est restreinte et qu'il faut envisager d'autres mesures pour convaincre les belligérants de s'asseoir à la table des négociations. L'analyse micro-économique des mesures d'encouragement et des mesures dissuasives menée à l'initiative de l'OCDE dans son étude des conséquences de l'assistance humanitaire peut également s'appliquer au domaine beaucoup plus vaste des instruments politiques de consolidation de la paix. Malheureusement, parvenir à mener une politique de cohésion qui puisse s'adapter à toutes les formes d'assistance susceptibles d'influencer un conflit n'est pas une mince affaire. Le défi à relever par les institutions et les politiques gouvernementales est autant interne qu'externe. Le cycle actuel des réunions des ministres des Affaires étrangères du G-8, de Cologne en 1999 à Miyazzaki en 2000, en se concentrant sur la prévention des conflits, commence à répondre à ce défi. Cependant, nous

sommes loin encore du forum idéal des institutions qui encouragerait l'harmonisation de toutes les politiques des gouvernements caritatifs extérieurs avec les spécificités des pays en conflit.

Enfin, on a tendance à tenir compte des conséquences sur le processus de paix du besoin de sécurité des populations. Ainsi, les programmes canadiens de microdésarmement prouvent que le principe de l'échange d'armes contre des biens de consommation ne fonctionne que si les populations locales et les forces de sécurité chargées de les protéger ont établi des rapports de confiance pour que les combattants acceptent de déposer les armes. Il s'agit de convaincre les populations que leur sécurité sera améliorée plutôt qu'affaiblie par ce genre de démarche. Le travail parrainé par le Canada pour prendre en considération les rôles traditionnels des sexes lors des opérations de maintien de la paix a aussi mis en lumière les différences des conséquences d'un conflit sur les hommes et sur les femmes quand il faut reconstruire des réseaux de soutien familial et reprendre des activités économiques normales. La famille est la base de la sécurité individuelle dans toutes les sociétés. Les conséquences des interventions de maintien de la paix doivent être claires dans l'esprit des participants d'origine étrangère qui doivent être conscients qu'ils influencent la répartition traditionnelle des tâches. Cette influence peut favoriser la participation des femmes aux conseils politiques, présenter aux jeunes garçons des modèles du rôle militaire d'un nouveau genre, ou générer des marchés lucratifs pour les jeunes prostituées. La sécurité de la plupart des populations qui vivent dans un contexte d'après-guerre est menacée non pas par la résurgence de la violence politique, mais par la violence criminelle qui apparaît généralement lorsque les combattants officiels ont été désarmés et que les restrictions économiques et les contraintes sociales des temps de guerre se sont assouplies. L'augmentation de la criminalité refroidit rapidement l'enthousiasme des populations frustrées par une pacification incomplète, comme en témoignent les diverses étapes d'édification de la paix dont font l'expérience le Guatemala, le Salvador, le Mozambique, et l'Afrique du Sud.

Le premier des défis auxquels doit répondre partout la consolidation de la paix est celui de « la réforme de la sécurité publique », ce qui revient à transformer la structure des institutions locales de sécurité pour que la société concernée réponde aux besoins de ses citoyens. C'est un défi majeur que l'on retrouve dans beaucoup de pays stables, à fort potentiel économique, comme le Mexique ou le Brésil. Il est plus évident encore dans les sociétés en situation d'après-guerre, comme le Kosovo ou le Timor Oriental, où les forces de sécurité locales sont à reconstituer entièrement. La réforme du secteur de la sécurité ne peut pas se faire du haut vers le bas, contrairement à la ten-

dance naturelle de ces institutions. Elle nécessite l'engagement et la confiance des communautés locales qui, souvent, n'ont pas l'expérience de l'aspect respectueux ou protecteur des institutions de sécurité de l'État. La réforme du secteur de la sécurité est le défi à long terme de la consolidation de la paix, tant dans les États forts que dans les États instables, et aussi bien dans des situations préconflictuelles que postconflictuelles.

Cette dernière remarque révèle combien la réflexion canadienne sur l'impossibilité de dissocier la consolidation de la paix de la sécurité humaine est légitime. Le discours d'octobre 1996 de Lloyd Axworthy envisageait la consolidation de la paix comme un moyen de garantir la sécurité humaine dans des sociétés déchirées par la guerre. Au bout de quatre ans de réflexion et d'action, la notion essentielle de la sécurité humaine, c'est-à-dire de la sécurité individuelle qui n'a pas nécessairement les mêmes exigences que la sécurité des États, est devenue la pierre angulaire de l'édification de la paix. L'Initiative canadienne de consolidation de la paix se caractérisait, au début, par une dépendance excessive des initiatives extérieures orientées vers les institutions. Il est maintenant nécessaire d'engager la consolidation de la paix sur des chemins plus locaux, intimes, à caractère social ou psychologique. Chacun doit s'interroger sur l'une des constatations essentielles de la consolidation de la paix : les conflits sont cycliques lorsque les racines du mal – inégalité, injustice et insécurité – ne sont pas arrachées. Nous ne saurons établir de stratégies viables de consolidation de la paix dans des sociétés qui ont perdu la capacité de gérer les conflits sans violence que si nous tenons compte de ces conclusions.

NOTES

1 Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International et Agence Canadienne de Développement International. *Cadre stratégique de la consolidation de la paix*, Ottawa, 1997.

2 Axworthy, Lloyd. « Construire une paix durable : l'Initiative canadienne de consolidation de la paix ». Discours à la York University, 30 octobre 1996.

3 Hay, Robin. *La consolidation de la paix dans les opérations de soutien de la paix : survol et analyse de missions récentes*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1999.

4 Axworthy. « Construire la paix ».

5 *Ibid.*

6 Uvin, Peter. *L'influence de l'aide humanitaire dans les zones de conflit violent*, Paris, OCDE/CAD, 1999.

RÉFÉRENCES

Axworthy, Lloyd. « Construire une paix durable : l'Initiative canadienne de consolidation de la paix », York University, 30 octobre 1996.

Comité D'Aide au Développement de l'OCDE (CAD). *Les grandes lignes de la coopération pour la paix et le développement dans les zones de conflit*, Paris, Organisation pour la coopération et le développement économiques, 1997.

Hay, Robin. *La consolidation de la paix dans les opérations de soutien de la paix : survol et analyse de missions récentes*, Ottawa, MAECI, 1999.

Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International et Agence Canadienne du Développement International. *Encadrement stratégique des activités de consolidation de la paix*, Ottawa, Canada, 1997.

Uvin, Peter. *L'influence de l'aide humanitaire dans les zones de conflit violent*, Paris, OCDE/Comité d'aide au développement, 1999.

ÉTUDE DE CAS

La Bosnie-Herzégovine

SAM HANSON

On prétend souvent que si l'engagement international dans les Balkans n'aboutit à rien, ne peut aboutir et ne devrait même pas avoir été envisagé au départ, c'est qu'une haine prétendument ancienne divise les ethnies de cette région. Pourtant, les tensions dans les Balkans sont, en fait, relativement récentes.

Le nationalisme et les conflits ethniques ont réapparu à la faveur des bouleversements politiques et économiques des années 1980. En 1980, après le hurlement des sirènes et l'interruption des émissions par l'annonce « umro je drug Tito » (« Le camarade Tito est mort »), même ceux qui avaient dénigré Tito toute leur vie se sont arrêtés dans la rue pour pleurer à l'annonce de sa mort, non pas en signe de deuil, mais parce qu'ils savaient qu'un virage géopolitique s'annonçait qui transformerait leur vie pour toujours.

Les dirigeants successeurs de Tito dans l'ex-Yougoslavie n'avaient pas de remède pour arrêter la décomposition de l'État communiste. Ils n'avaient cependant aucune intention de renoncer au pouvoir et, pour le garder, ils ont détourné l'inquiétude populaire devant le malaise social et économique et l'ont canalisée sur la voie ethnique afin que l'échec de l'État soit imputé aux autres ethnies plutôt qu'à l'incurie des politiciens.

La décomposition de l'ex-Yougoslavie s'accompagnait de plusieurs conflits de diverses natures. Les guerres en Slovénie et en Croatie étaient plutôt des guerres d'indépendance. En Bosnie-Herzégovine, le conflit ressemblait, au départ, au même désir d'indépendance de la part des musulmans, ou Bosniaques. Très vite, cependant, cette guerre

de contrôle territorial prend une autre tournure. Pour les deux autres belligérants, les Serbes et les Croates de Bosnie, soutenus par la République fédérale de Yougoslavie et la Croatie, le principal objectif devient la destruction des deux autres communautés ethniques, dans certaines régions ou sur tout le territoire de la Bosnie-Herzégovine. Les Bosniaques sont la cible choisie par les autres qui renient et veulent détruire cette identité ethnique. D'où les atrocités: les carnages, les viols systématiques, les expulsions massives de civils. Loin d'être une conséquence secondaire des objectifs de la guerre, les souffrances de la population civile reflètent la nature réelle du conflit qui est bientôt désigné par le terme de nettoyage ethnique.

La première réaction de la communauté internationale est une décision du Conseil de sécurité d'étendre les opérations de maintien de la paix en Croatie de la Force de protection l'ONU (FORPRONU) à la Bosnie-Herzégovine et de livrer de l'aide humanitaire à la population civile. Subséquemment, elle tente de protéger la population civile en créant plusieurs «zones de sécurité». La débâcle qui suit traduit l'échec du Conseil de sécurité et son manque de réaction devant l'épuration ethnique en cours qu'il n'a pas su discerner. Ce qui fait dire à un représentant de l'ONU que la FORPRONU est «un traiteur en armure», une tentative dérisoire de tendre un filet de sécurité sous le nettoyage ethnique. Les zones de sécurité n'offrent aucune sécurité parce que le Conseil n'a pas délivré de mandat, ni défini les règles de l'engagement ni sollicité les troupes nécessaires pour assurer la sécurité. Les forces envoyées par les pays participants ne correspondent pas même aux niveaux insuffisants établis par le Conseil. Sans mandat et sans moyens pour intervenir dans le conflit, la FORPRONU ne peut qu'assister aux atrocités qui culminent durant le massacre de Srebrenica en juillet 1995. Les responsables de ces atrocités commencent à en répondre devant le tribunal de La Haye. Si la responsabilité de l'échec de la communauté internationale revient au Conseil de sécurité, et plus particulièrement à ses membres permanents, c'est la réputation et l'autorité de l'ONU en tant qu'institution qui en souffre.

Durant l'été et le début de l'automne de 1995, la situation militaire en Bosnie-Herzégovine et en Croatie tourne au désavantage des forces serbes. Cette situation, appuyée par les frappes aériennes de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), est l'occasion d'une initiative diplomatique sous l'égide des États-Unis qui mène aux négociations d'un accord de paix à Dayton. Cet accord définit la Bosnie-Herzégovine comme un État composé de deux entités ayant certaines institutions communes. Le statut du district Brcko a été défini par la suite, en 2000, en tant que district séparé appartenant en commun aux deux entités.

LES NÉGOCIATIONS DE DAYTON

Les accords prévoient à la fois un cessez-le-feu et un programme d'édification de la paix. Ce dernier envisage des réformes politiques, économiques et institutionnelles ainsi que des élections libres et justes, la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine, le respect des droits de la personne, le retour des réfugiés et des populations déplacées, et l'arrestation des personnes accusées de crimes de guerre. La mise en œuvre de ce plan nécessite la participation de nombreux acteurs internationaux. L'implantation militaire est prise en charge par une force de l'OTAN, la SFOR (Force de stabilisation, anciennement l'IFOR, Force d'implantation). L'implantation civile est confiée à un haut-représentant, et des rôles particuliers sont assignés à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (élections), à une mission de l'ONU, la mission de l'ONU en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) (police et judiciaire), et à un Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) (rapatriement des réfugiés). Le procès des personnes accusées de crimes de guerre est confié au Tribunal pénal international pour l'ancienne Yougoslavie (TPIY), qui siège à La Haye.

Le haut-représentant, actuellement le diplomate autrichien Wolfgang Petritsch, reçoit les directives politiques du Conseil d'implantation de la paix (CIP)[1], qui succède à la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie. À l'origine, le mandat du haut-représentant lui assignait essentiellement un rôle de coordination et de surveillance. Ce rôle a été élargi par le CIP et le haut-représentant est maintenant investi de l'autorité nécessaire pour imposer la législation et renvoyer les représentants officiels de la Bosnie-Herzégovine qui entravent la mise en œuvre des accords de Dayton. Ainsi, au cours de ces derniers mois, le haut-représentant a démis de leurs fonctions 22 représentants officiels locaux et a imposé la mise en place d'une législation concernant le service aux frontières de l'État et la propriété privée.

Néanmoins, les progrès sont lents et les succès n'ont rien d'irréversible. Quatre ans après leur signature, les accords de Dayton continuent de ressembler plus à un cessez-le-feu qu'à des accords de paix. Ils ont permis un peu de reconstruction, le retour de certains réfugiés ou personnes déplacées, quelques réformes du système judiciaire, de la police et de l'économie. Cependant, les institutions communes de l'État sont au point mort dans des domaines vitaux: la Bosnie-Herzégovine n'a pas de cabinet, parce que le Parlement se révèle incapable d'adopter une nouvelle législation pour le conseil des ministres; parallèlement, la définition des nouvelles règles électorales n'avance pas.

On a décrit la Bosnie-Herzégovine comme l'un des pays les plus assistés du monde. Durant les quatre années de mise en application des

accords de Dayton, quelque 5,1 milliards $US ont été injectés dans la reconstruction et ont constitué un facteur majeur de croissance économique. Le montant de l'aide ne pourra cependant pas être maintenu à ces niveaux et l'instabilité économique reviendra si la Bosnie-Herzégovine ne parvient pas à faire la transition vers l'autosuffisance. La Bosnie-Herzégovine doit mettre en place les réformes économiques fondamentales qui attireront les investisseurs étrangers et lui ouvriront l'économie de marché.

Environ 300 000 réfugiés de Bosnie-Herzégovine vivent à l'étranger et, à l'intérieur du pays, on compte environ 800 000 personnes déplacées. Le droit au retour dans leur foyer de ces personnes est le principal problème à traiter en Bosnie-Herzégovine en matière de droits de la personne. Le principal obstacle réside dans les difficultés rencontrées pour adopter, harmoniser et mettre en œuvre une législation sur la propriété en Bosnie-Herzégovine. La principale action de défense des droits de la personne consiste à rétablir dans leur foyer les personnes qui ont été chassées par le nettoyage ethnique. La situation progresse et des milliers de réclamations ont été satisfaites; on s'attend à ce que 2000 soit une année décisive pour le retour des réfugiés et des personnes déplacées, ce qui représente environ 1,2 million d'individus.

Le fait que la Bosnie-Herzégovine possède deux ministères de la Défense et trois armées ralentit le désarmement et la démobilisation. Chacune des trois armées a reçu un soutien financier et matériel de l'extérieur: de Croatie, de Yougoslavie et des États-Unis. Des démobilisations ont partiellement abouti en dépit de l'évidente complexité de la situation: 15 pour cent en 1999, et 15 pour cent de plus prévus pour 2000. Un programme de la Banque mondiale est également en cours d'élaboration pour faciliter la réintégration des soldats démobilisés dans la société civile.

Toutefois, les efforts de la Bosnie-Herzégovine sont stimulés par son espoir d'être admise au Conseil de l'Europe. Dans un discours devant le comité politique du Conseil de l'Europe le 5 avril, le haut-représentant Petritsch a présenté les trois préconditions prioritaires à cette admission:

- un fonctionnement minimum des institutions communes d'État, c'est-à-dire la présidence, le conseil des ministres avec un premier ministre, et le Parlement[2];
- l'adoption d'un projet de loi électorale;
- le respect des principes fondamentaux des droits de la personne.

Or, sur les 40 droits de la personne établis comme préconditions à l'admission, seulement 7 sont en conformité à ce jour dont 4 sont imposés par le haut-représentant.

Le haut-représentant actuel insiste sur le principe de « propriété » dans l'espoir de persuader les politiciens locaux d'assumer leurs responsabilités dans l'édification de la paix et le gouvernement de leur propre pays. Chaque fois qu'un problème leur paraît sans issue, les politiciens locaux ont tendance à faire appel à la communauté internationale pour imposer une solution. Au sens où on l'entend, le terme « propriété » n'a pas d'équivalent sémantique exact dans la langue locale; si le mot qui exprime ce concept n'existe pas, il se peut bien que le principe soit difficile à imaginer. Cependant, les causes principales du dysfonctionnement des institutions de la Bosnie-Herzégovine sont enracinées dans la prédominance des partis nationalistes ethniques et des politiciens pour lesquels le gouvernement du pays est une préoccupation mineure par rapport aux intérêts d'un groupe ethnique particulier ou bien évidemment à leurs intérêts personnels.

Tant la Bosnie-Herzégovine que nos alliés placent leurs espoirs dans le Canada en tant que membre dirigeant de la communauté internationale. Le Canada joue un rôle de plus en plus important au sein de la SFOR, qui englobe la responsabilité de tous les contingents ainsi que de la rotation du commandement d'une division multinationale, un rôle majeur dans les efforts de consolidation de la paix de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. Nous ne pouvons pas être partout, mais nous sommes bien placés pour faire un certain nombre de choses. Le Canada est un bon exemple d'une société qui parvient à transcender ses différences ethniques et à les intégrer. Le Canada aide des communautés divisées à oublier les horreurs récentes grâce à des techniques de résolution des conflits, car le futur ne peut se construire que sur la guérison du passé. Nous encourageons le respect de la sécurité des personnes en insistant sur la nécessité de se conformer à la lettre des lois, et en encourageant, par exemple, les institutions indigènes de protection des droits de la personne. Nous travaillons en collaboration avec les communautés locales pour consolider la société civile dans la coopération plutôt que dans la division. Nous offrons notre soutien aux intellectuels, aux représentants officiels et aux institutions qui veulent construire un avenir meilleur sur la base d'une réforme du régime de santé. De nombreux maux restent cachés, comme les mines enterrées sur tout le territoire. Le Canada s'efforce d'instituer un programme de déminage cohérent. Nous tentons d'aider les médias à se réorganiser pour qu'ils ne puissent plus être utilisés par des manipulateurs peu scrupuleux ou mal intentionnés. L'espoir de voir s'éclaircir l'horizon de la prochaine décennie repose sur la coordination des efforts, sur la ténacité et sur la cohésion des interventions.

LES LEÇONS APPRISES

À en juger par la dernière décennie dans les Balkans, on est tenté de conclure que les sociétés saines produisent des dirigeants sains, et vice versa. La Bosnie-Herzégovine est encore loin d'être une société saine : la plupart de ses institutions fonctionnent encore très mal. En vérité, il faudrait à un citoyen beaucoup de courage pour qu'il place sa confiance dans le gouvernement, la législature, les tribunaux, la police, les banques, les écoles, ou les services publics. Aucun politicien local n'a encore été capable de proposer un programme qui fasse fonctionner ces institutions. La Bosnie-Herzégovine est encore aujourd'hui la proie du nationalisme ethnique. Les partis serbes et croates dominent toujours la scène politique et se partageraient volontiers la Bosnie-Herzégovine; le parti bosniaque aimerait voir naître un État-nation bosniaque qui réduirait les deux autres à des minorités ethniques n'ayant qu'un rôle participatif (ce qui est leur crainte actuelle).

Il faut reconnaître que les accords de Dayton ont leur part de responsabilités dans ces problèmes qu'ils abordent sous l'angle de la division ethnique. Ce qui était une condition préalable nécessaire au cessez-le-feu est devenu un obstacle à l'édification de la paix. Le pays est divisé en entités ethniques, le Parlement exige d'être représentatif des ethnies, et la présidence collective illustre cette réalité. Chaque institution est dotée d'un veto ethnique. Pour que la politique de la Bosnie-Herzégovine dépasse les cadres ethniques, il lui faudra éventuellement dépasser les accords de Dayton. Il serait cependant périlleux de s'embarquer dans une entreprise de ce genre alors que les divisions ethniques dominent toujours la politique, ou de présumer que des négociations complémentaires à la Dayton pourraient améliorer légèrement les accords actuels.

Supprimer les institutions organisées sur une base ethnique ne supprimerait pas les divisions ethniques elles-mêmes. On peut espérer trouver une solution partielle au problème en encourageant la coopération entre ethnies, non seulement en politique mais aussi dans d'autres domaines. Les chefs des quatre communautés religieuses ont montré l'exemple : les musulmans Reis-ul-Ulema, les Serbes métropolites, l'archevêque catholique et le président de la communauté juive ont formé un conseil interreligieux destiné à combattre les haines interethniques et à promouvoir la tolérance religieuse. À l'inverse, le crime organisé offre un exemple négatif : quand la langue commune est l'argent, les obstacles interethniques à la compréhension ou à la coopération disparaissent.

La communauté internationale s'interroge sur les lignes de conduite à adopter en Bosnie-Herzégovine. Les propositions, par ordre croissant d'importance de l'intervention, sont :

- retrait total et immédiat;
- consolidation du cessez-le-feu seulement;
- persévérance dans les conditions actuelles;
- application plus rigoureuse des accords de Dayton;
- rédaction de nouveaux accords de Dayton;
- protectorat international.

Certaines de ces propositions sont plus réalistes que d'autres et certaines sont inconcevables. Par ailleurs, les débats ont tendance à analyser les choix auxquels est confrontée la communauté internationale sans tenir compte des objectifs de l'engagement international en Bosnie-Herzégovine. Ils semblent avoir pour objectif essentiel le désengagement de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine. Même si tel est le cas, nous devons reconnaître que l'expérience des Romains, des Ottomans, des Austro-Hongrois et de l'Axe se répète: il est plus facile de pénétrer dans les Balkans que d'en sortir.

Pour une bonne part, le présent argument s'articule autour de l'impuissance face aux «haines ethniques historiques» des Balkans. La situation serait sans doute sans espoir si la solution devait exiger que les Serbes, les Croates et les Bosniaques en viennent à s'aimer les uns les autres. Aussi fréquents soient-ils, les clivages ethniques ne suffisent pas à expliquer pourquoi des conflits surgissent dans certaines situations et non dans d'autres. Ailleurs en Europe, des guerres de 7 ans, de 30 ans, ou de 100 ans ont eu lieu qui n'empêchent pas aujourd'hui les Anglais, les Français et les Allemands de coopérer au sein du cadre commun de l'Union européenne (UE), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et de l'OTAN. Ceci n'est possible que parce qu'ils ont créé des institutions communes qui, quel que soit le degré de leur amour, leur permettent de ne pas avoir peur les uns des autres.

ALLER DE L'AVANT

Le problème des Balkans n'est pas la haine, mais la peur engendrée par l'insécurité et l'absence d'institutions susceptibles d'y remédier. La sécurité des personnes dépend de la reconstruction ou de la création des institutions nécessaires pour que renaisse la confiance des populations. Si nous envisageons les options de la communauté internationale en ces termes, et si nous parvenons à concevoir la meilleure stratégie de consolidation de la paix pour la sécurité des personnes en Bosnie-Herzégovine, le choix devient plus évident.

Un retrait entraînerait la résurgence des conflits. Le simple maintien de la paix est nécessaire mais insuffisant pour édifier la paix. Les

appels à une révision des accords de Dayton ne tiennent pas compte de l'obstacle principal à leur application : le facteur ethnique qui persistera, qu'il soit ou non inclus dans les accords de Dayton. Il s'agit de tenir compte de cette dimension, tout en la transcendant. Assurer la sécurité des personnes en Bosnie-Herzégovine revient à imposer les accords de Dayton, avec toute la fermeté nécessaire, pour pouvoir envisager d'aller plus loin.

Dans la pratique, les accords de Dayton exigent le soutien militaire, des institutions politiques viables, le retour des populations déplacées et des réfugiés, et un système policier et judiciaire voué à la protection des personnes et au respect de la lettre de la loi, un système bancaire fiable et une économie de marché libre. Il ne sera pas aisé de répondre à ces objectifs.

Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, assurer la sécurité des personnes ne revient pas seulement à assurer la sécurité individuelle, mais doit également tenir compte des facteurs ethniques. La sécurité des personnes ne passe pas seulement par la sécurité économique, la sécurité physique et les droits individuels. Elle comprend le respect de l'identité ethnique. En Bosnie-Herzégovine, où les conflits récents visaient à renier l'existence de certaines identités ethniques et à les détruire, la sécurité ethnique devra être intégrée aux stratégies de protection de la sécurité des personnes.

NOTES

1 Le CIP est composé de représentants de l'Union européenne (présidence, commission européenne et États membres), des États-Unis, du Japon, de la Russie, du Canada et de la Conférence islamique. Sont également membres du CIP: la Bulgarie, la Chine, la Croatie, le République tchèque, la République fédérale de Yougoslavie, l'ex-république yougoslave de Macédoine, la Hongrie, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse et l'Ukraine.

2 Le Comité permanent pour les questions militaires, la Banque centrale et le tribunal constitutionnel fonctionnent relativement bien quoiqu'ils aient toujours besoin du soutien de la communauté internationale.

RÉFÉRENCES

Bosnie-Herzégovine : Textes essentiels, Sarajevo, Bureau du haut-représentant, 998.

Glenny, Misha. *The Fall of Yugoslavia : The Third Balkan War*, New York, Penguin, 1993.

Gow, James. *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, New York, Columbia, 1997.

Holbrooke, Richard. *To End a War*, New York, Random House, 1998.

Malcolm, Noel. *Bosni, A Short History*. New York, New York University Press, 1994.

Nations Unies. *La chute de Srebrenica*. Rapport du secrétaire général concernant les résolutions de l'Assemblée générale 53/35 (A/54/549), 15 novembre 1999.

Owen, David. *Balkan Odyssey*, New York, Harcourt Brace, 1995.

ÉTUDE DE CAS

Haïti

DAVID LEE

L'année en cours marque une décennie d'engagement actif de la communauté internationale en Haïti où celle-ci a tenté de prévenir les conflits, de construire la paix, de favoriser la démocratie et le respect des lois tout en encourageant le développement politique, économique et social. Avec le recul, on constate que cet engagement, à quelque degré que ce soit, englobe l'ensemble des éléments de l'*Agenda pour la paix*, document historique publié en juin 1992 par le Secrétaire général des Nations Unies Boutros Boutros-Ghali en réponse à l'appel de la Réunion au Sommet du Conseil de sécurité du mois de janvier précédent. S'inscrivant dans le cadre d'une « approche intégrée de la sécurité des personnes », M. Boutros-Ghali y déclinait un ensemble d'objectifs en cinq volets pour le nouveau monde de l'après-guerre froide : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, consolidation de la paix après les conflits, et traitement « des causes profondes de conflit, misère économique, injustice sociale et oppression politique »[1].

Bien entendu dans la réalité, y compris en Haïti, ces diverses activités ne se succèdent pas nécessairement dans un ordre précis, mais alternent ou se combinent. Ainsi, le diplomate sur le terrain (ou le Secrétaire général) choisira l'outil le mieux adapté à l'urgence de la situation, l'utilisera en contexte, reviendra à des techniques passées, en choisira ou en créera de nouvelles, ou déploiera un éventail de techniques, selon les circonstances. En Haïti, la voie suivie a été celle de la consolidation de la paix et du développement. Consolider la paix exige que l'on encourage le potentiel local dans les divers domaines d'activité, et que l'on rende aux Haïtiens la responsabilité d'Haïti.

LA CONSOLIDATION DE LA PAIX EN HAÏTI

De 1991 à 1994, pendant la période de pouvoir des militaires et de leurs porte-parole, la communauté internationale concentre ses efforts sur les divers aspects de la diplomatie préventive et du rétablissement de la paix en tentant de provoquer le retour d'un gouvernement légitime. En 1993, une mission civile, connue sous le nom de Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) et dirigée jusqu'à son terme par Colin Granderson, est dépêchée conjointement par l'Organisation des États américains (OÉA) et les Nations Unies (ONU), d'une part pour mettre en œuvre une diplomatie préventive, et d'autre part pour observer la situation des droits de la personne, instaurer la confiance et contribuer à une entente à l'intérieur même d'Haïti. Au retour du président Aristide en octobre 1994, l'accent est mis sur les opérations de soutien de la paix, avec la Force multinationale autorisée par le Conseil de sécurité (octobre 1994) dirigée par les États-Unis, ainsi que sur les opérations de maintien de la paix mandatées par le Conseil de sécurité à partir de mars 1995, qui regroupent de larges composantes militaires ainsi que des éléments restreints de la police.

Au même moment, les donateurs se réunissent sous les auspices de la Banque mondiale et décident de la mise en œuvre d'un solide programme de prêts immédiats et de subventions pour stimuler l'emploi en Haïti. Des programmes à plus long terme sont mis en place par secteurs pour gérer les problèmes de capacité d'absorption, de gouvernance et de croissance. La communauté internationale fournira en outre une assistance électorale considérable et des observateurs pour une série d'élections haïtiennes à partir de 1995. En novembre 1997, le Conseil de sécurité des Nations Unies met fin à ses missions de maintien de la paix et instaure la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH), dont le mandat est essentiellement de tenir compte du nouveau contexte en Haïti, et d'encadrer et d'entraîner la jeune Police nationale d'Haïti (PNH). Le mandat de la MICIVIH a même été élargi pour y inclure le développement démocratique et la sensibilisation aux droits de la personne, ainsi que leur application.

À l'été 1999, le Conseil économique et social de l'ONU adopte une résolution (en vertu, pour la première fois, de l'article 65 de la Charte de l'ONU sur la coopération entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social), soutenue par Haïti, le Groupe des amis (voir ci-dessous) et d'autres, qui demande unilatéralement au Secrétaire général de préparer un rapport sur les façons de promouvoir et de coordonner le développement à long terme en Haïti. Il était clair qu'une coordination resserrée et un travail en parallèle étaient de rigueur à l'intérieur même de la Banque mondiale et du Fonds

monétaire international (FMI), leur mandat principal étant la réduction de la pauvreté. À la fin de l'année 1999, sur la base de cet effort et pour refléter encore davantage l'évolution de la situation en Haïti, l'Assemblée générale de l'ONU (sous l'impulsion du Groupe des amis) se donne pour tâche la mise au point d'une résolution établissant une nouvelle forme de mission dont le mandat est constitué de l'apport combiné de la MIPONUH (entraînement de la police) et de la MICIVIH (questions des droits de la personne). À cela s'ajoutent l'apprentissage de la justice ainsi que le soutien aux institutions chargées du développement à long terme. La nouvelle Mission internationale civile d'appui en Haïti (MICAH) entre en fonction le 16 mars 2000, chapeautée par un représentant du Secrétaire général; elle doit se terminer le 6 février 2001, date de fin du mandat du président d'Haïti René Préval.

Dès le début de l'automne 1999, les efforts de la communauté internationale se concentrent sur la tenue d'élections législatives et locales en Haïti aussitôt que possible dans la première moitié de l'an 2000, précédant les élections présidentielles prévues plus tard dans l'année. En plus de la présence d'observateurs internationaux, il est dispensé une assistance technique et financière considérable. Assurer le succès des élections et asseoir un Parlement en fonction est en effet crucial pour rétablir la confiance et la coopération ainsi que la mise en circulation de plusieurs centaines de millions de dollars US de prêts disponibles pour le rétablissement de la paix et le développement.

L'ENGAGEMENT DU CANADA

Étant donné ses relations avec Haïti et son intérêt de longue date pour ce pays, le Canada contribue largement aux efforts de la communauté internationale dans ce pays. Durant toute cette période, il y joue, en tant que membre du Groupe des amis du Secrétaire général de l'ONU, un rôle prépondérant sur le plan intellectuel et diplomatique. Le Canada œuvre au sein de l'Organisation des États américains et participe à la Mission civile internationale OÉA/ONU, favorisant sans cesse une collaboration étroite entre l'ONU et l'OÉA. Il fournit des dirigeants à tous les niveaux des diverses missions de l'ONU, en même temps qu'un nombre considérable de soldats et de policiers, sans oublier les contributions financières volontaires prévues. À tout cela s'ajoutent un vaste programme d'aide bilatérale (le plus vaste programme canadien dans l'hémisphère occidental), incluant d'importants éléments de soutien à la police et aux réformes judiciaires en Haïti, ainsi que des projets institutionnels et autres projets de développement. Le Canada s'implique directement avec les autorités

haïtiennes et le public de manière à les encourager dans la voie du développement démocratique, politique, économique et social, conscient que la responsabilité revient aux Haïtiens et qu'il faudra du temps pour mettre en œuvre les mesures requises.

LES LEÇONS POSITIVES

Les efforts déployés en Haïti sont le fruit d'une collaboration intéressante entre l'ONU et l'OÉA. Si cette dernière a pris la direction au départ, progressivement, l'initiative est revenue en grande partie à l'ONU. Pendant un certain temps, les deux secrétaires généraux nomment le même envoyé spécial. La mission civile, MICIVIH, est dirigée et financée conjointement. Ce genre de collaboration, malgré les difficultés financières rencontrées lorsque s'est tari le financement volontaire de la MICIVIH par l'OÉA, pourrait bien servir de modèle dans des cas futurs.

Très vite, le Secrétaire général de l'ONU forme le « Groupe des amis d'Haïti » qu'il peut consulter et sur lequel il peut compter pour proposer des initiatives. La composition du groupe s'est modifiée, mais elle semble s'être stabilisée et les membres proviennent maintenant de l'Argentine, du Canada, du Chili, de la France, des États-Unis et du Venezuela. À Port-au-Prince, le groupe est fréquemment réuni à l'initiative du représentant du Secrétaire général (RSG), mais il se réunit aussi de lui-même. Il peut émettre des rapports ou consulter les autorités haïtiennes et d'autres figures politiques. Il arrive que d'autres représentants intéressés, de l'Union européenne (UE) ou du Japon par exemple, soient invités ponctuellement et de manière informelle. Ce groupe a coparrainé des résolutions sur Haïti dans le cadre d'instances de l'ONU (Conseil de sécurité de l'ONU, Assemblée générale de l'ONU, Commission des droits de la personne), de plus en plus, mais pas nécessairement avec la collaboration d'Haïti. Le Groupe des amis joue de toute évidence un rôle important en ce qu'il reflète les opinions de la communauté internationale face à l'évolution de la situation en Haïti, et, de façon plus générale, il constitue un outil efficace pour la consolidation de la paix.

De la même façon, le RSG joue un rôle extrêmement positif. Tout en se trouvant à la tête de missions successives, les représentants sur le terrain, en réponse à un besoin précis, opèrent généralement sur une base plus large et tiennent informés les autorités et le peuple haïtiens des opinions de la communauté internationale. Ils organisent en outre des consultations entre les amis d'Haïti et facilitent la coordination des actions internationales. La relation entretenue par le représentant et les plus hautes autorités haïtiennes peut constituer une

aide importante dans la concrétisation des objectifs des communautés haïtienne et internationale, particulièrement si le représentant collabore étroitement avec les amis et la communauté des donateurs. On devrait toutefois, au quartier général de l'ONU, examiner de plus près les mécanismes de gestion des relations avec ces missions et le RSG afin de débarrasser certaines sections des secrétariats de la mentalité de ronds-de-cuir qui y règne et d'améliorer la coopération entre les services du secrétariat et avec les agences. Ceci devrait aussi avoir une influence positive sur la coopération sur le terrain, grandement tributaire en Haïti des personnes qui dirigent les différents bureaux.

L'évolution des interventions, depuis les missions traditionnelles de maintien de la paix, jusqu'à la mission de consolidation de la paix (MICAH, créée fin 1999 par l'Assemblée générale de l'ONU), en passant par la Mission de police civile (le tout sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU), reflète l'évolution de la situation en Haïti. La dernière étape, plus particulièrement, exigeait une approche stratégique, qui s'était amorcée modestement au sein du Groupe des amis environ un an avant l'accord de l'Assemblée générale de l'ONU sur la MICAH. Le Conseil de sécurité de l'ONU a progressivement constaté que la situation sur le terrain ne représentait plus une menace pour la paix internationale, tout en sachant que l'engagement international en Haïti était toujours nécessaire dans les domaines de la sécurité, de la justice et des droits de la personne. La nouvelle approche tient aussi compte des tendances internes s'opposant à la présence étrangère très visible en armes et en uniformes en Haïti. Avec l'aide du Conseil économique et social, l'Assemblée générale de l'ONU s'efforce de s'adapter à ces exigences de terrain en limitant le mandat de la mission aux questions politiques et dans l'optique d'une passation de pouvoir aux instances de développement à plus long terme (comme stipulé par la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU). La résolution exprimait clairement l'étendue du mandat de la mission et du RSG. Le rôle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) y est intégré, insistant par exemple sur la pérennité de la pratique consistant à nommer le représentant résident du PNUD comme adjoint au représentant du Secrétaire général de l'ONU. Elle établit également un comité de représentants locaux de la communauté internationale pour prodiguer conseils et assistance au RSG.

La nécessité d'intégrer plus sérieusement les aspects du développement à long terme s'est confirmée au fur et à mesure de l'évolution de l'engagement de la communauté internationale en Haïti. Malgré l'obligation de suspendre les réunions prévues par la Banque mondiale avec la participation du gouvernement haïtien en raison de l'impasse politique dans laquelle se trouvait Haïti, des consultations informelles ont eu lieu entre les donateurs au quartier général de la

Banque mondiale. Y participaient des représentants des organismes d'aide et parfois des représentants des Affaires étrangères des gouvernements intéressés, le RSG de l'ONU, ainsi que des institutions multilatérales de financement. Ces consultations ont largement facilité la coordination des interventions de la communauté internationale en Haïti tant sur le plan politique qu'en matière de développement. De même, l'initiative prise par le Conseil économique et social de s'intéresser au développement à long terme d'Haïti, invoquant pour la première fois l'article 65 de la Charte de l'ONU, s'est concrétisée grâce à l'action combinée des volets politiques et économiques des missions de l'ONU confiées aux amis. Il reste encore à prendre en considération le rapport du Secrétaire général demandé par le Conseil économique et social. Il faudra également tenir compte de la situation politique en Haïti tout au long de cette année d'échéances électorales. Il s'agit néanmoins là d'une reconnaissance supplémentaire du fait que l'engagement de la communauté internationale, par ses diverses interventions en Haïti, a pour but d'assister les Haïtiens dans l'établissement d'un régime démocratique basé sur le droit et le respect des droits de la personne, et de placer le pays sur la voie du développement économique et social à long terme.

QUELQUES LEÇONS NÉGATIVES

À l'époque, la communauté internationale n'a pas réalisé pleinement l'impact des sanctions économiques imposées en Haïti. De fait, ces sanctions ont eu un effet dévastateur sur l'économie du pays, sur sa population déjà pauvre bien sûr, mais aussi sur le peu d'industries existantes. On ne renversera malheureusement pas la situation du jour au lendemain avec la consolidation de la paix et l'importante aide financière prévue une fois que le Parlement haïtien et le gouvernement fonctionneront comme il se doit. Ironiquement, ce ne sont pas tant les effets de l'embargo que la promptitude du Conseil de sécurité à envoyer des troupes étrangères qui a finalement convaincu les militaires en place de se retirer dans le calme en septembre 1994.

Par ailleurs, la communauté internationale n'a pas su, pour diverses raisons, profiter de l'occasion offerte par l'arrivée des 20 000 hommes bien équipés de la force multinationale en octobre 1994 et de la dispersion de l'armée par Aristide pour désarmer les anciens militaires et d'autres groupes. Le résultat est qu'Haïti regorge d'armes de petit calibre, en plus de celles des trafiquants de drogue et autres.

Bien que cela ne fasse pas officiellement partie de ses divers mandats, la communauté internationale n'a pas trouvé, tout au long de ses missions, le moyen d'enrayer adéquatement la pression croissante des cartels de la drogue, dont l'utilisation (notable sans être la seule) de la

côte sud d'Haïti comme entrepôt a un impact nuisible marqué sur la culture politique, les institutions et la sécurité d'Haïti. Apparemment, l'usage local de la drogue est aussi en augmentation.

Pour l'ONU autant que pour l'OÉA, le financement s'est avéré un point faible des missions en Haïti. Les missions mandatées par le Conseil de sécurité ont, de plus en plus, dû compter sur d'importantes contributions volontaires. La perte d'un financement suffisant de la MICIVIH a entraîné sa fin et l'intégration de son mandat à celui de la MICAH. À leur tour, les discussions sur le financement dans la période menant à la résolution de la MICAH de décembre 1999 ont été longues et difficiles. La répartition prévoyait que 40 pour cent de l'argent devrait provenir du budget régulier de l'ONU et que le reste devait être fourni par des contributions volontaires. Ces dernières sont arrivées si lentement que le Secrétaire général de l'ONU a dû officiellement porter la question à l'attention de l'Assemblée générale, en faisant remarquer que la MICAH serait démantelée si le fossé continuait de s'élargir. Fort heureusement par la suite, un financement adéquat fut assuré. Il est clair, toutefois, que, de façon plus générale, si la communauté internationale souhaite persévérer dans la voie des missions de consolidation de la paix, elle devra se pencher très sérieusement sur le problème du financement. De l'avis de l'auteur, le financement de la plupart des éléments de l'« Agenda pour la paix » devrait normalement provenir du budget approprié mandaté par l'ONU.

CONCLUSION

Au moment où ce texte est rédigé, on en est à évaluer la réussite des efforts des Haïtiens, aidés en cela par la communauté internationale, dans la conduite de réformes démocratiques et la promotion du développement. Certes, il y a eu quelques progrès, mais le rythme des réformes a été plus lent qu'espéré (peut-être de manière irréaliste). Il reste encore beaucoup de difficultés et de problèmes, dont l'impact croissant, à tous les niveaux de la société, du trafic de la drogue en Haïti. Le gouvernement reste faible et la vraie réforme de la justice n'a pas été menée très loin. Les élections législatives et locales prévues au printemps 2000 ont été retardées plusieurs fois. Le 21 mai pourtant, le premier tour s'est déroulé, dans presque tout le pays, dans des conditions relativement calmes avec une participation bien accueillie de 50 à 60 pour cent, même si les résultats annoncés restent encore controversés. On envisage le second tour pour la fin juillet, les élections présidentielles étant prévues avant la fin de l'année.

De toute évidence, il y a des limites à ce que la communauté internationale peut et doit faire. C'est aux Haïtiens qu'il revient d'écrire l'histoire haïtienne. La réussite de l'intervention étrangère ne peut

se définir que par son encouragement et son assistance. Le fait qu'elle soit parfois empreinte de force est légitime, mais elle ne peut être opportune ni efficace si les événements démontrent que les autorités légales haïtiennes répugnent à s'approprier le processus, ou si elles blâment les étrangers pour leurs souffrances. Les Haïtiens ont un terme, « marronage », pour décrire l'esquive des responsabilités. Malgré le désir de la plupart des Haïtiens d'accéder à la démocratie et d'en récolter les bienfaits, l'offre de prêts de plusieurs millions de dollars US de divers donateurs internationaux est en suspens depuis plusieurs années par manque d'approbations législatives et autres.

Tous ces facteurs soulignent les différences entre la situation d'Haïti et celle, par exemple, du Kosovo ou du Timor oriental où la communauté internationale est intervenue et a pris les commandes. Cela n'a pas été le cas en Haïti. Pendant la période du pouvoir militaire, on a maintenu le principe selon lequel le gouvernement légitime d'Haïti resterait dirigé par le président Aristide. Et même après le retour de ce dernier, même avec les quelque 20 000 soldats, américains ou autres, sur le terrain, la communauté internationale n'a pas prétendu gouverner en Haïti. La communauté internationale peut essayer de se montrer persuasive, mais elle doit tenir compte de ce que font, ou ne font pas, les autorités. Elle a, avec ses membres, la responsabilité d'évaluer jusqu'où il leur est possible d'accompagner Haïti et de quelle manière. Finalement, quelle qu'en soit la définition, l'établissement de la sécurité des personnes en Haïti impliquerait une combinaison optimale de principes, de planification, de ressources, de diplomatie, de coopération, de flexibilité et de patience.

NOTE

1 Nations Unies. Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix,* Rapport du Secrétaire général à la Réunion au Sommet du Conseil de sécurité (A/47/277-S24111), 17 juin 1992.

RÉFÉRENCES

Malone, David. *Decision-Making in the Security Council : The Case of Haïti,* Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press, 1998.

Nations Unies. Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix,* Rapport du Secrétaire général à la Réunion au Sommet du Conseil de sécurité (A/47/277-S24111), 17 juin 1992.

ÉTUDE DE CAS

Le Guatemala

DANIEL LIVERMORE

Le Guatemala est, par bien des aspects, un modèle fascinant de « consolidation de la paix ». D'une part, à cause de la durée de ses luttes intestines récentes – presque quatre décennies – et d'autre part parce qu'il est sorti du conflit au moment même où les expressions « consolidation de la paix » et « sécurité humaine » commençaient à entrer dans le lexique des relations internationales. Les études de cas requièrent toutefois une certaine prudence. Si le processus de « consolidation de la paix » présente un certain nombre de structures communes, chaque processus de paix suit son propre chemin selon ses propres dynamique et logique internes. C'est là un des principes fondamentaux de la « consolidation de la paix ». L'exemple du Guatemala est pertinent en ce qu'il offre des expériences dont nous pouvons tirer des leçons pour « construire la paix », plus particulièrement en matière de rythme et d'orientation, et en ce qu'il nous montre comment la « consolidation de la paix » se révèle un processus distinct permettant à long terme de soutenir les pays fragiles.

Dans le cas du Guatemala, que je connais pour avoir été observateur et participant de 1996 à 1999, quatre facteurs principaux ont permis au processus de paix de mettre un terme aux conflits idéologique, racial et social qui avaient vu le jour au début des années 60 : la synchronisation des volontés politiques des acteurs participant au processus de paix; l'existence de mécanismes de résolution des conflits internes efficaces; la nature du soutien international pour la paix; et l'étayage économique de la paix.

Si ces quatre facteurs permettent de tirer des conclusions génériques sur la consolidation de la paix en tant que concept, une chose

doit être claire : le succès de l'édification de la paix au Guatemala, et probablement ailleurs, repose en grande partie sur des facteurs indigènes à l'égard desquels la communauté internationale n'a qu'une étroite marge de manœuvre. Au Guatemala, la communauté internationale a fourni au plus cinq à dix pour cent du capital politique investi dans le processus de paix. Si ce soutien s'est révélé important, parfois même décisif, il ne faut toutefois pas exagérer l'influence internationale et négliger les réalités locales. L'édification de la paix ne peut aboutir que si elle règle les tensions qui existent au sein de la société concernée et les événements qui ont précipité l'ouverture des hostilités.

LA SYNCHRONISATION DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX AU GUATEMALA

Finalement, c'est au début des années 90 que le processus de paix a commencé à porter fruit, et ce, parce que les principaux participants partageaient un intérêt commun à voir finir un conflit long et amer. Les quatre mouvements insurgés regroupés sous le nom d'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) sont vaincus par les militaires au milieu des années 80 et s'engagent dans une guérilla en sourdine visant l'élite économique. Dans les années 90, la scène internationale se modifie et Cuba offre moins de soutien aux mouvements révolutionnaires, ce qui affaiblit encore les insurgés guatémaltèques qui ne peuvent plus compter sur une aide extérieure. Parallèlement, les forces armées du Guatemala, qui avaient à elles seules endossé l'odieux combat du gouvernement pour la suprématie, commencent à être convaincues qu'elles doivent rechercher la paix et exercer un rôle différent si elles veulent survivre à long terme en tant qu'institution nationale crédible.

Les gouvernements successifs du Guatemala depuis la restauration de la société civile en 1985 désirent aussi ardemment que se finalise un accord de paix. La paix donnerait au Guatemala l'occasion de modifier son image de quasi paria et d'ouvrir ses portes à l'investissement étranger. Si l'on considère le rapport des forces politiques au Guatemala, les trois principaux acteurs – insurgés, forces armées et élites politiques – réalisent à peu près à la même époque, même si leurs motifs divergent, que la paix est souhaitable. Ils engagent alors des négociations finalisées par les accords de paix du 29 décembre 1996 qui marquent le point de départ de la phase suivante de la « consolidation de la paix ».

Les forces conjoncturelles en faveur de la paix traduisaient les pressions domestiques d'un pays épuisé par des décennies de conflit. Le

rôle de la pression internationale n'est pas négligeable, surtout à partir du moment où le Salvador voisin accède à la paix en 1992. Le groupe Contadora, le « Groupe des amis » et les États-Unis travaillaient en coulisse à sa conclusion. Cependant, aussi évidente qu'elle ait été, la pression internationale n'a influencé le processus de paix au Guatemala que modestement et de façon complémentaire. Si le rythme des changements internes avait été prématurément accéléré ou si l'on avait imposé des orientations différentes aux acteurs principaux, l'édification de la paix n'aurait peut-être pas bénéficié du soutien national nécessaire à sa durée. Cela n'a pas été le cas au Guatemala, car le rythme et l'orientation des négociations reflétaient les réalités politiques internes du pays.

LES MÉCANISMES DE RÉSOLUTION DE CONFLITS

La deuxième condition déterminante pour le succès de l'édification de la paix est l'existence de « mécanismes de résolution de conflits » dont l'idée est neuve pour le Guatemala. Ces procédés engagent les acteurs en présence dans un processus de paix et leur permettent d'éviter les écueils qui en jalonnent le cours à long terme. Différents selon les pays, ils varient aussi en fonction de l'évolution des situations. L'origine de l'interminable conflit interne qui déchirait le Guatemala résidait, en partie, dans le fait que le type de régime politique du pays ne permettait ni la résolution des conflits ni la négociation des intérêts en jeu parce qu'il ne reposait sur aucun engagement social profond ni volonté de compromis. Le retour à la démocratie en 1985 est un pas important dans la bonne direction. Pourtant, une paix réelle exigeait davantage en matière d'engagement, surtout entre la majorité maya pauvre largement illettrée et la minorité non indigène qui contrôlait le pays et l'économie.

Au Guatemala, bien que le processus de paix ait été négocié entre les insurgés et le gouvernement (y compris les forces armées), les mécanismes de résolution de conflits ont été mis en œuvre dans le cadre d'une approche « intégrée ». Une Commission de la paix était dirigée par un représentant officiel du ministère investi de l'autorité gouvernementale et une « comision de acompanimento » (commission d'accompagnement), constituée de membres du gouvernement, du mouvement de guérilla, du secteur non gouvernemental, du monde des affaires et de la communauté internationale. La mise en œuvre des accords de paix était confiée à quelques 19 autres « comisiones » organisées selon le sujet à traiter. Ces mécanismes répondaient aux accords signés entre 1990 et 1996 complétés par la législation nationale lors-

que nécessaire. Leur légitimité ne s'appuyait pas tant sur un statut juridique (inexistant dans la plupart des cas), mais sur leur pertinence face aux réalités nationales et aux exigences politiques réelles.

Les mécanismes de résolution de conflits du Guatemala ne constituent toutefois pas un modèle pour tous les efforts de consolidation de la paix. Leurs structures présentent de graves lacunes, notamment une sous-représentation du secteur des affaires, restreint mais puissant, et une multiplicité injustifiée des commissions, qui ne permettait pas au secteur non gouvernemental, en particulier aux organisations indigènes, d'apporter une contribution efficace. Ces mécanismes ont tout de même fonctionné, plus ou moins efficacement, même dans le cadre d'un processus de paix tellement complexe qu'il n'aurait pu être assumé par une seule personne ou une seule institution. Le cas du Guatemala illustre l'importance des « procédures », souvent sous-estimée dans un règlement de paix. De mauvaises procédures exacerbent la moindre difficulté et engendrent, à elles seules, des problèmes supplémentaires alors que de bonnes procédures intégrées et fonctionnelles permettent de surmonter toutes sortes d'obstacles.

LE SOUTIEN INTERNATIONAL DE LA PAIX

Le troisième pilier du succès de l'édification de la paix, le soutien international, est parfois très utile, comme ce fut le cas au Guatemala entre 1985 et 1996. Pour être efficace, le soutien international doit être organisé. Dans les premières années de l'édification de la paix au Guatemala, le « Groupe des amis » (qui rassemblait, entre autres, les États-Unis, la Norvège, le Mexique et l'Espagne) a su offrir le soutien et les ressources nécessaires pour faire avancer les négociations lorsque celles-ci arrivaient à une impasse. Sa contribution a consisté à organiser des rencontres en pays neutre, à prendre en charge les dépenses des insurgés, à élaborer des programmes susceptibles de faciliter la mise en œuvre des accords de paix. Une fois l'accord final signé en 1996, la communauté internationale était largement représentée au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Mission de vérification des Nations Unies pour les droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA), mais les « amis », dont faisait désormais partie le Canada de manière officieuse, continuaient à œuvrer en coulisse.

Au Guatemala, la volonté politique des pays voisins ayant l'influence et la capacité de participer à l'édification de la paix et celle des institutions internationales ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de mécanismes complexes sans dépasser les limites réalistes des objectifs ni s'embarrasser de considérations superflues. Dans les périodes critiques, la communauté internationale s'est montrée capable de

réagir parfois rapidement, toujours avec souplesse, même dans des situations où le risque d'échec était grand, en fournissant des ressources pour faire avancer le processus de paix. Le financement des projets de consolidation de la paix est rarement déterminé de manière traditionnelle après une évaluation minutieuse des objectifs et des résultats. Les situations sont souvent floues, et leur dénouement, imprévisible. Les fonds servent fréquemment à financer des actions inhabituelles, comme la démobilisation militaire ou la destruction des munitions. Dans le cas du Guatemala, beaucoup de pays donateurs ont débloqué des fonds relativement rapidement et avec souplesse pour aplanir les difficultés ou faciliter la résolution des petits litiges.

L'ÉTAYAGE ÉCONOMIQUE DE LA PAIX

L'étayage des structures économiques est un aspect simple, mais parfois négligé de l'édification de la paix. Au fur et à mesure de l'évolution du processus de paix doit s'ériger un consensus fondamental relativement aux orientations de la politique économique nationale et au maintien d'un milieu économique stable sur lequel la paix pourra survivre et s'épanouir. Au Guatemala, les problèmes économiques ont retardé la mise en œuvre des accords de paix, mais ils n'ont pas été eux-mêmes cause d'une crise. La communauté internationale a aidé à la mise en place d'un débat national productif sur les problèmes économiques en parrainant des séminaires, des forums et des rassemblements professionnels qui ont permis de définir un consensus politique sur des questions fiscales ou économiques sensibles, de l'imposition à la réforme agraire, en passant par les dépenses sociales. D'autres projets visaient à aider le gouvernement du Guatemala à s'intégrer aux marchés régional et mondial grâce à des négociations commerciales et à des programmes de promotion du commerce.

La transformation économique du Guatemala a été favorisée, en partie, par l'absence d'idéologies antagonistes sur la plupart des aspects de ce domaine. Les accords de paix ont fourni un modèle économique pour l'avenir. Même l'ex-mouvement de guérilla a admis l'importance des accords commerciaux régionaux et la nécessité de promouvoir un secteur privé fort. Le processus de paix a survécu à quelques séismes économiques. Il a surmonté la crise parlementaire déclenchée par la communauté influente des affaires qui dénonçait l'augmentation des impôts destinée à financer la mise en œuvre des accords. On peut toutefois imaginer ce qui se serait passé si l'économie guatémaltèque avait été en récession ou si le débat économique avait été plus houleux, ou encore, pour envisager le pire scénario, si le Guatemala avait été confronté aux mêmes calamités économiques

que certaines des anciennes Républiques soviétiques. À la fin des années 90, le Guatemala avait la chance de jouir d'une stabilité économique nécessaire et suffisante pour assurer le succès de l'édification de la paix.

LES ENSEIGNEMENTS PRATIQUES DE L'EXPÉRIENCE GUATÉMALTÈQUE

Le processus de consolidation de la paix est toujours en cours au Guatemala. Toutefois, depuis le début des années 90, certaines expériences permettent de tirer des enseignements pratiques quant à la flexibilité des programmes, la nécessité d'accepter les risques, et l'importance de la rapidité des décisions. Le Canada a eu la chance d'avoir à sa disposition les outils diplomatiques et pratiques adaptés au processus de consolidation de la paix: le Fonds canadien d'initiatives locales et le Fonds de développement de la démocratie, hautement prisé, tous deux issus de l'Agence canadienne de développement international (programmes de l'ACDI). L'ACDI a vu le jour en même temps que le processus de paix au Guatemala et avait pour objectif de soutenir les initiatives de promotion du respect des droits de la personne, de la participation des peuples autochtones, et des activités de consolidation des principes, des pratiques et des valeurs démocratiques.

Dans une situation en évolution rapide, la flexibilité du Fonds de développement de la démocratie était un atout majeur. Elle a permis de soutenir diverses initiatives juste au bon moment: séminaires avec le gouvernement, les organisations professionnelles, les syndicats, la communauté non gouvernementale et les chefs politiques concernés par l'orientation des politiques sociales et économiques; formation dans le domaine de la résolution de conflits; campagne d'éducation à l'initiative du Barreau du Guatemala pour promouvoir les accords de paix; ainsi que dialogue entre le gouvernement et les organisations impliquées dans la réforme fiscale.

Des programmes plus vastes, financés par le Canada, abordaient certains aspects des accords de paix aussi divers que la participation à la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, le lancement d'un projet d'information géographique à grande échelle, ou la question fondamentale de la répartition des terres. Le PNUD et la MINUGUA assuraient la coordination des pays donateurs et la communication entre le gouvernement du Guatemala et la communauté internationale et palliaient les « dérapages » et les problèmes de coordination inévitables d'un processus aussi vaste et complexe que celui de la consolidation de la paix au Guatemala.

AU-DELÀ DU GUATEMALA

Le cas du Guatemala met en lumière certains des problèmes pratiques rencontrés dans le cadre d'un processus d'édification de la paix de grande envergure. Le rôle de la communauté internationale, même s'il est limité dans un pays dont l'histoire est aussi complexe que celle du Guatemala, est néanmoins essentiel. La communauté internationale fournit l'exemple, le modèle du changement, et c'est en grande partie grâce à son arbitrage que les négociateurs s'entendent pour élaborer un programme de changement. La communauté internationale apporte aussi les ressources nécessaires pour aider le pays en marche vers le changement. Tout effort de consolidation de la paix doit tenir compte du fait que, dans n'importe quel pays, le processus de changement peut s'avérer très lent. Même si le principe de la consolidation de la paix fait l'unanimité, une certaine portion de la société civile reste toujours méfiante, et résiste au changement de manière active ou passive.

Au bout du compte, les résultats du changement trahissent toujours un large écart entre les espoirs et la réalité tant sur le plan national que sur le plan international. De fait, imprimer aux espoirs une direction constructive constitue un défi essentiel que seuls les politiciens du pays peuvent relever. L'édification de la paix exige une collaboration étroite entre la communauté internationale et les acteurs locaux qui permette aux mécanismes nationaux, à la lumière des situations locales, d'être mis en œuvre efficacement. Au Guatemala comme dans la plupart des situations, cette collaboration est la clé du succès de la consolidation de la paix.

RÉFÉRENCES

Castellanos, K.P. *El rol de la Sociedad Civil en los processos de paz de Guatemala y El Salvador*, Guatemala, Panorama Centroamericana, 1996.

Guatemala Peace Accords, Acuerdo de Paz Firme y Duradera and Acuerdo sobre Cronograma para la Implementacion Cumplimiento y Verification, de los Acuerdos, 29 décembre 1996.

International Idea. *Democracy in Guatemala: The Mission for an Entire People*, Stockholm, IDEA, 1998.

Torres-Rivas, Edelberto, et Gabriel Aguilera. *Del Autoritarismo à la Paz*, Guatemala, FLACSO, 1998.

4 Intervention militaire à caractère humanitaire

DON HUBERT ET MICHAEL BONSER

Les conflits violents ont de plus en plus pour cibles les civils, qui représentent 80 pour cent de toutes les victimes. Les blessures infligées, les pertes en vies humaines et les déplacements de population constituent des actes de guerre délibérés. C'est pourquoi les futures opérations de maintien de la paix doivent faire de la protection des civils un de leurs principaux objectifs.

Il faut à tout prix encourager les efforts visant à bâtir une culture de la prévention des conflits. Pour réduire les coûts humains de la guerre, aucune approche n'est plus efficace que la prévention des conflits. Cependant, en dépit de l'énergie que nous investissons pour mener des actions préventives efficaces, il subsistera toujours des situations où la prévention est vouée à l'échec, où la spirale de la violence ne peut pas être brisée. Dans ces circonstances, la communauté internationale doit être prête à intervenir pour protéger les civils et éviter le déclenchement d'une crise humanitaire. Ce chapitre présente les objectifs généraux et les considérations pratiques qui requerront l'attention des responsables de l'élaboration des politiques à ce sujet.

On peut définir l'intervention militaire à caractère humanitaire comme étant l'utilisation non consensuelle de moyens militaires permettant d'atteindre des objectifs de nature humanitaire, la protection physique des personnes incluse. Ce concept a reçu un accueil de plus en plus favorable au sein de la communauté internationale comme moyen permettant d'endiguer la souffrance humaine ou de mettre un terme aux exactions commises à l'intérieur des frontières d'un État souverain. Bien que la souveraineté étatique constitue toujours un principe directeur dans les relations internationales, la communauté

internationale est de moins en moins disposée à passer sous silence les supplices des populations à l'intérieur d'un État causés par des violations massives des droits de la personne. Par exemple, la Commission de gouvernance globale, dans son rapport de 1995, *«Notre Voisinage Global»*, déclarait ceci: «Là où les populations se trouvent dans la détresse et sont victimes d'atrocités [...] il est d'une impérieuse nécessité de reconsidérer le droit de l'État à son autonomie par rapport au droit légitime de son peuple à la sécurité[1]. » C'est dans un tel contexte englobant l'imposant corpus législatif des droits de la personne et humanitaires internationaux (notamment la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide) qu'il faut envisager les interventions.

Au cours des années 90, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a entrepris ou autorisé une série d'opérations en réponse à des situations de crise humanitaire: dans le Nord de l'Irak, en Somalie, à Haïti, dans l'ancienne Yougoslavie, au Rwanda et au Timor oriental. Cependant, ces interventions se sont souvent avérées de trop faible envergure ou ont été menées trop tard pour assurer la sécurité des populations menacées. Srebrenica et le Rwanda sont les exemples les plus flagrants des divergences que l'on peut relever dans la volonté de la communauté internationale d'intervenir en temps opportun et de manière efficace pour garantir la protection des populations civiles.

Les interventions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au Kosovo ont déclenché un intense débat au sujet des cadres juridiques et politiques liés aux interventions militaires à caractère humanitaire. Dans ce sillage, le Canada a relancé le débat pour que l'on étudie de manière plus systématique les conditions et les circonstances dans lesquelles il serait possible de passer outre au principe de souveraineté et quand une intervention militaire extérieure serait nécessaire pour contrer les violations des droits de la personne et du droit humanitaire, marquées par des actes de violence à grande échelle (voir plus loin le discours du ministre Axworthy prononcé devant les ministres des pays du G-8).

Dans son allocution d'introduction à la 54e session de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 1999, le Secrétaire général a intensifié le débat lorsqu'il a déclaré que « le défi majeur que doivent relever le Conseil de sécurité et l'ONU au cours du siècle prochain sera de créer l'unité pour défendre le principe que les violations massives et systématiques des droits de la personne (quel que soit l'endroit où elles sont perpétrées) ne doivent plus être tolérées[2] ».

Une mission qui va bien au-delà des compétences de l'ONU. Les membres de la communauté internationale doivent y répondre en prenant les mesures suivantes:

- renforcer les normes et les pratiques relatives à la protection des civils;
- mobiliser les volontés politiques pour réagir avec promptitude là où la situation le justifie;
- développer les moyens militaires, et autres, nécessaires à la réussite des interventions.

Au cours des derniers jours, nous avons amorcé, ensemble, le processus menant à la fin du conflit au Kosovo. Le Kosovo est l'exemple même de la menace pour la sécurité humaine à laquelle le monde fait face en cette fin de siècle et marque un tournant décisif dans les affaires internationales, où la sécurité des populations devient un principe catalyseur pour passer à l'action [...]

Alors qu'elle exerce un nouveau poids dans les affaires internationales, la sécurité des populations fait apparaître des contradictions quant aux normes existantes [...] Ce concept doit être redéfini par rapport au principe de non-intervention dans les affaires internes des États. Le Kosovo illustre parfaitement cette contradiction. Aucun d'entre nous autour de cette table, membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), n'y a décelé ou entrevu un avantage stratégique quelconque justifiant une intervention au Kosovo. Aucune source de pétrole ou de minerais n'est menacée. Aucune position tactique vitale ou débouché sur l'océan n'est en jeu. Il n'y a pas de connaissances scientifiques à protéger. En fait, il n'y a qu'une population relativement pauvre, dans une région défavorisée d'Europe, qui fait l'objet de violences de la part de son propre gouvernement – c'est pour cette raison que nous sommes passés à l'action et non pas pour de froids calculs de realpolitik [...]

Aucun pays, encore moins celui représenté ici et qui a la plus petite population, n'est prêt à donner son aval à un monde dans lequel les pays puissants interviendraient où bon leur semble et les plus faibles devraient subir les violences qui leur sont infligées. Le principe de non-ingérence dans les affaires internes d'un autre État reste la pierre angulaire de la paix et de la sécurité internationales; l'intervention au Kosovo ne doit pas être considérée comme un précédent justifiant toute intervention, à n'importe quel endroit du monde, à tout moment ou pour quelque raison que ce soit.

Cependant, dans le cas d'exactions abominables, comme ce fut le cas au Kosovo et au Rwanda, deux exemples parmi bien d'autres, le concept de souveraineté nationale ne peut pas être absolu. De toute évidence, il faut mettre en place des contrôles et des normes en fonction desquels pourra être jugée la nécessité ou non de recourir à l'application, au niveau international, d'une norme garantissant la sécurité humaine. Ces contrôles doivent être extrêmement sévères. La perpétration d'un génocide ou de tout autre crime contre l'humanité constitue un critère évident.

Les temps changent et le Conseil de sécurité des Nations Unies ne peut pas ignorer les actes abominables auxquels nous avons assisté dans divers conflits violents, par exemple en Sierra Leone, au Soudan et en Angola. Il faut instaurer un nouveau mode de contrôle dans les États qui ont périclité en raison de l'oppression exercée par un dictateur ou suite aux agissements d'un seigneur de la guerre, et la norme de référence, c'est la sécurité humaine. Cette nouvelle norme existe. Les Nations Unies et d'autres organismes internationaux ont dorénavant un défi à relever: l'améliorer et la renforcer.

Discours prononcé par Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, lors de la rencontre des ministres des affaires étrangères du G-8 à Cologne, Allemagne, le 9 juin 1999.

RENFORCER LES NORMES

Les menaces pour la paix et la sécurité internationales ou les cas de légitime défense ne sont pas les seules et uniques causes cautionnant un engagement de la communauté internationale: les génocides, les situations de détresse infligées aux populations ou les pertes en vies humaines, engendrés par des violations massives et systématiques des droits de la personne, sont les facteurs déterminants qui justifient une intervention multilatérale de type humanitaire dans les affaires intérieures d'un État. La protection des populations civiles est une norme de référence clé pour déterminer les actes à l'échelle internationale. Dans des circonstances extraordinaires, une réponse efficace requerra l'utilisation de mesures coercitives, y compris la force militaire. Il faut souligner que l'intervention militaire à caractère humanitaire n'est pas dirigée contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État, ni ne vise à conquérir des territoires. Son but est de mettre fin aux massacres et aux violences à l'endroit des populations vivant à l'intérieur des frontières de l'État en question lorsque les autorités gouvernementales de ce dernier sont dans l'incapacité de prendre les mesures nécessaires pour y parvenir ou s'y refusent. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU, *La protection des civils dans les conflits armés,* qui a été adopté en septembre 1999 par le Conseil de sécurité, incite les nations à poursuivre leurs efforts pour renforcer la protection juridique et physique des civils, les exhortant explicitement à renforcer leurs actions pour mettre un terme aux atteintes massives et continues aux droits de la personne et au droit humanitaire international.

Les arguments justifiant une intervention sont multiples. La charte des Nations Unies a été énoncée au nom des peuples, pas des gouvernements, non seulement dans le but de préserver la paix et la sécurité internationales, mais aussi pour réaffirmer la foi dans les droits fondamentaux de la personne, la dignité et la valeur de la personne humaine. En outre, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les violations de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide constituent des motifs valables pour justifier une intervention militaire à caractère humanitaire. Par exemple, l'Article 1 de cette convention stipule que les parties contractantes reconnaissent que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, constitue un crime en vertu de la loi internationale et qu'elles s'engagent à prévenir et punir de tels actes.

À certaines occasions, le Conseil de sécurité s'est appuyé sur une interprétation élargie de la définition de ce qui constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, en vertu du chapitre VII de la charte, pour justifier des interventions militaires à des fins humanitaires. À maintes reprises, les génocides, les massacres de populations, l'interférence dans l'exécution des mesures d'assistance humanitaire et les déplacements de populations civiles ont été considérés par le Conseil comme des raisons valables pour justifier des actions coercitives.

Les principes et les pratiques de l'intervention militaire à caractère humanitaire évoluent avec le temps. Des États, qui autrefois rejetaient tout débat international sur les droits de la personne invoquant que cette question relevait exclusivement de la compétence nationale, s'engagent maintenant dans des débats, répondent aux allégations et appellent d'autres États à se conformer aux normes reconnues. Des initiatives récentes, telles que la création de tribunaux internationaux dans les cas de l'ancienne Yougoslavie (1993) et du Rwanda (1994) ainsi que la Cour criminelle internationale (CCI) (1998), servent à renforcer la notion que les responsables de violations massives et systématiques des droits de la personne, telles que les génocides, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis à l'intérieur des frontières d'un État, ne peuvent se soustraire au droit international. Dans les cas extrêmes, la réponse internationale s'est traduite par le déploiement d'actions militaires.

LES FONDEMENTS POUR PASSER À L'ACTION

Pour élaborer une norme fondée sur la protection des populations civiles et en renforcer la portée, les responsables politiques devront prendre en compte un ensemble de facteurs fondamentaux permettant

de déterminer s'il est approprié d'entreprendre des actions et à quel moment. Ces éléments ne devraient en aucun cas restreindre notre capacité à agir pour venir en aide aux populations touchées. En même temps, ils doivent être assez rigoureux pour empêcher des interventions illégitimes.

- *L'urgence: Est-il trop tard pour avoir recours à d'autres moyens pour résoudre la crise de manière pacifique?*

L'objectif est de prévenir les pertes en vies humaines et les exactions commises à l'endroit des populations ou d'y mettre un terme. Il faut recourir à des interventions militaires à caractère humanitaire énergiques lorsqu'il est évident que tous les efforts raisonnables pour prévenir ou résoudre de manière pacifique un conflit interne ont échoué ou ne pourront empêcher le martyre des populations et les innombrables pertes en vies humaines. La menace réelle de recourir à la force est certes un élément important des efforts diplomatiques, mais, dans la pratique, son usage doit être fait de manière judicieuse.

- *La prévention: Y a-t-il un danger qu'un conflit interne s'étende et devienne une menace pour la sécurité aux niveaux régional et international?*

Prévenir l'extension d'un conflit au-delà des frontières représente toujours un objectif internationalement reconnu et s'est révélé être, par le passé, un argument de poids pour justifier les actions entreprises par le Conseil de sécurité. Lorsque l'on rassemble les appuis politiques pour cautionner une intervention militaire à caractère humanitaire, il faut clairement souligner que la non-intervention peut avoir un effet déstabilisant sur la sécurité régionale ou internationale. Par exemple, l'inaction au Rwanda a favorisé la prolifération d'atrocités et de conflits civils en Afrique centrale. Protéger la population contre des exactions à grande échelle sert l'intérêt général et constitue un facteur important pour assurer la stabilité à long terme sur les plans régional et international. Il ne faut pas en conclure que les interventions devraient être approuvées uniquement lorsqu'apparaît une menace pour la sécurité régionale et internationale, mais il faut veiller à ce que cette question soit prise en considération afin de clarifier les objectifs mêmes de l'intervention.

LA CRISE DU RWANDA ET SES CONSÉQUENCES

Dans le drame qui s'est déroulé entre avril et juillet 1994 et qui a été considéré comme un échec historique aux yeux de la communauté internatio-

nale, la Mission des Nations Unies pour le Rwanda (MINUAR) s'est retrouvée sans mandat et dépourvue de moyens pour arrêter le massacre de quelque 800 000 personnes d'ethnie tutsi et de Hutus modérés. Suite au génocide et à la victoire militaire du Front patriotique rwandais dirigé par des Tutsis, près d'un million de réfugiés hutu ont fui vers la frontière orientale avec le Zaïre, se regroupant dans des camps. Ces camps passèrent rapidement sous la domination « d'intimidateurs », d'anciens soldats de l'armée rwandaise et des membres de la milice hutu Interahamwe qui étaient impliqués dans le génocide. Bien que, dans sa grande majorité, la communauté internationale eût pris conscience de l'effet déstabilisateur qu'exercerait sur la région la présence des camps armés, elle démontra peu de volonté à voir les Nations Unies intervenir pour désarmer complètement les milices hutu.

En novembre 1996, les conditions de vie des réfugiés atteignaient un seuil insupportable dans les camps surpeuplés de l'est du Zaïre. Les milices hutu refusèrent de retourner au Rwanda dans la crainte d'avoir à subir des représailles en raison du génocide commis en 1994 et elles empêchèrent les réfugiés des camps de quitter le Zaïre. Vers la fin 96, le conflit dans l'est du Zaïre entre les forces armées zaïroises et une alliance de forces rebelles dirigées par Laurent Kabila allant s'intensifiant, la situation humanitaire se détériora de manière significative pour les réfugiés rwandais. Des dizaines de milliers de réfugiés, sous le contrôle de la milice hutu, avaient été forcés de fuir les camps ; les combats entravaient les efforts des organismes d'aide et les relations entre le Zaïre et le Rwanda, que Kinshasa accusait de soutenir les rebelles de Kabila, dégénérèrent au point d'atteindre une situation de pré-guerre.

En réponse à l'aggravation de la crise, le Conseil de sécurité de l'ONU adoptait le 15 novembre la résolution 1080 qui autorisait le déploiement d'une force multinationale dans l'est du Zaïre ayant pour mandat d'assurer l'exécution des mesures d'aide et le retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées. C'est en grande partie grâce à la volonté du Canada de diriger la force multinationale que l'on doit l'adoption de cette résolution. Dans les jours précédant le 15 novembre, le Canada avait rencontré les nations susceptibles de fournir des troupes afin de discuter de l'effectif, de la composition et du commandement des forces militaires. La réponse internationale a été des plus encourageantes.

Cependant, le temps que le Conseil de sécurité adopte la résolution 1080, la situation sur le terrain avait fondamentalement changé. Le 13 novembre, les forces rebelles de Kabila attaquèrent le camp de réfugiés Mugunga, mettant en déroute la milice hutu. Des milliers de réfugiés, libérés du joug de la milice hutu, commencèrent à se diriger vers l'est, en direction du Rwanda. En raison de ces changements, nombre de pays (dont le

Rwanda) eurent un doute quant à la nécessité d'une intervention internationale d'envergure. Des débats portant sur le nombre de réfugiés se trouvant à l'intérieur des frontières du Zaïre et la nécessité d'intervenir divisèrent beaucoup de pays devant éventuellement mettre des troupes à disposition. Il était clair que tous les réfugiés n'étaient pas retournés au Rwanda, mais le consensus international atteint le 15 novembre s'est alors rapidement dissipé. Les débats sur le nombre de réfugiés restés au Zaïre et la question de savoir si, parmi eux, se trouvaient des membres de la milice hutu qui ne retourneraient jamais au Rwanda durèrent encore plusieurs semaines. Finalement, le 13 décembre, la décision fut prise de mettre fin progressivement à la mission d'intervention. Seul pays à avoir déployé des troupes dans le cadre de la force multinationale, le Canada décida de retirer son contingent pour la fin de décembre.

La crise eut pour contrecoup que le Zaïre et la plus grande partie de l'Afrique centrale se trouvèrent aux prises avec des conflits. Les forces rebelles de Kabila mirent le cap sur Kinshasa et renversèrent le régime de Mobutu. Sur leur parcours, les rebelles massacrèrent des centaines de Hutus en provenance des camps, qui fuyaient vers l'ouest. Désormais, la République démocratique du Congo de Kabila était embourbée dans l'un des plus grands et plus complexes conflits d'Afrique. L'instabilité résultant de la présence des milices armées hutu dans les camps de réfugiés de l'est du Zaïre après le génocide rwandais persiste depuis 1994. Si la communauté internationale avait agi avec fermeté en 1994 ou 1996, il aurait été possible d'éviter les effets déstabilisants de la situation dans l'est du Zaïre. Au lieu de cela, les mouvements de réfugiés et de personnes déplacées et la présence continue de milices armées ethniques ont engendré une vague de situations conflictuelles qui a ravagé l'est du continent, du Soudan à l'Angola.

Mike Elliot

- *Constance : Où et quand la communauté internationale devrait-elle passer à l'action?*

Par principe, toutes les populations civiles ont droit à la même protection. La communauté internationale a l'obligation morale de porter assistance à toute population du globe qui est victime d'exactions à grande échelle, conséquences de violations massives des droits de la personne. En pratique, ce principe soulève la question de savoir si la communauté internationale a la volonté et la capacité d'agir. Actuellement, cette dernière ne dispose pas des moyens requis pour intervenir en tout point de la planète.

MOBILISER LES VOLONTÉS POUR AGIR

Pour renforcer les normes internationales naissantes relatives aux interventions militaires à caractère humanitaire, il faut consolider la volonté d'action. En tant qu'institution internationale prédominante qui a pour mission de maintenir la paix et la sécurité sur le plan international, le Conseil de sécurité doit s'engager à relever ce défi. Même après avoir autorisé des interventions pour des raisons humanitaires, certains pays membres du Conseil ont manifesté peu de volonté à mettre en pratique avec consistance un mandat élargi, en vertu de la charte de garantie de la paix et de la sécurité, et qui réponde au caractère des conflits modernes. Que se passe-t-il lorsque la majorité ou une majorité écrasante au sein du Conseil est paralysée par le fait qu'un membre menace d'exercer son droit de veto ou y ait réellement recours? Si le Conseil est dans l'incapacité d'agir dans un cas où la majorité de ses membres, ainsi que l'Assemblée générale, considèrent l'exercice du droit de veto comme inadéquat et outrepassant les principes cadres de la charte, qui sera alors investi du pouvoir d'autoriser au plan international des interventions militaires de type humanitaire? Récemment, dans son allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le Secrétaire général a mis en avant la nécessité pour le Conseil de sécurité de pouvoir agir de manière efficace, déclarant à propos du Rwanda: « Imaginez un instant, en ces jours sombres qui ont vu apparaître ce génocide, qu'il y ait eu une coalition d'États déterminés à agir pour défendre la population tutsi, et que le Conseil ait refusé de donner le feu vert ou ait retardé sa décision. La coalition aurait-elle dû alors rester impassible et laisser les atrocités se perpétrer?[3] » Dans le cas du Kosovo, la communauté des États constituant l'OTAN a décidé de passer à l'action.

Les interprétations de la charte doivent mieux s'harmoniser avec la nature changeante des conflits et les nouveaux défis que cela pose, non seulement pour la paix et la sécurité internationales, mais aussi pour la défense des valeurs fondamentales. Les conflits armés inter-étatiques demandent l'engagement du Conseil. Il faut accorder une plus grande place aux droits de la personne et aux responsabilités humanitaires dans le processus décisionnel du Conseil de sécurité pour déterminer le moment opportun pour agir. Ce sont les défis d'une grande urgence qu'il doit relever. Face aux atrocités inqualifiables auxquelles nous assistons, force est de constater que, trop souvent, le Conseil est paralysé dans ses actions et ne manifeste pas de volonté d'engagement. Dans de telles circonstances, l'Assemblée générale ne devrait-elle pas s'engager elle-même dans le cadre des procédures pour le maintien de la paix lorsque le Conseil ne le peut pas? L'obligation d'agir ne revient-elle pas

aux organismes régionaux lorsque le Conseil de sécurité est dans l'incapacité d'agir?

Pour mobiliser de manière décisive la volonté politique qui permettra aux Nations Unies d'engager des actions, il faut mettre en place une méthode infaillible permettant aux gouvernements de décider si l'intervention est justifiée et de quelle manière elle doit être mise en pratique afin de prévenir les persécutions à grande échelle et les pertes en vies humaines causées par les violations massives et systématiques des droits de la personne, ou d'y mettre un terme. Il faut envisager cinq considérations importantes:

- *Corroboration indépendante: Le niveau de la crise humanitaire est-il corroboré par des tierces parties dignes de foi?*

Il faut que des tierces parties dignes de foi (par exemple des organismes intergouvernementaux régionaux ou des associations humanitaires internationales) confirment qu'une crise humanitaire génère ou générera des violations massives et systématiques des droits de la personne entraînant des situations de détresse et des persécutions à grande échelle.

- *Application pratique: L'intervention militaire à caractère humanitaire peut-elle atteindre ses objectifs et s'avérer positive pour les victimes?*

Il faudrait recourir à une intervention militaire à caractère humanitaire lorsqu'il est clair qu'en ayant les ressources adéquates, un mandat clairement défini et une large adhésion au sein de la communauté internationale, il serait possible de mettre un terme aux pertes en vies humaines et au martyre des populations. Des engagements internationaux s'appuyant sur des ressources financières et humaines suffisantes et le soutien politique sont les éléments clés pour garantir le succès d'une intervention militaire. La question de savoir si la communauté internationale possède ou non la capacité d'intervenir requiert l'attention des divers pays.

- *Ajustement de la réponse: Les forces engagées répondent-elles à la situation?*

L'usage de la force pour prévenir ou arrêter les violences peut poser de graves dilemmes. En conséquence, il faut s'assurer que les stratégies militaires choisies sont les bonnes pour répondre aux tâches à accomplir et proportionnelles aux objectifs; elles doivent, en toute priorité, cibler les responsables des violences et l'infrastructure sur laquelle ils s'appuient, en épargnant les civils et l'environnement.

- *Multilatéralisme : L'intervention est-elle de nature multilatérale et bénéficie-t-elle d'un large assentiment au sein de la communauté internationale?*

Une intervention militaire multilatérale à caractère humanitaire requiert une décision collective qui, à ce titre, lui confère un solide appui international. Par contre, les interventions unilatérales peuvent soulever la question suivante : Le pays intervenant sert-il ses propres intérêts ou commet-il des abus?

- *Durabilité : L'intervention fait-elle partie d'une stratégie à long terme destinée à construire et maintenir la paix?*

Les interventions militaires à caractère humanitaire ne devraient pas nécessairement être considérées comme des activités isolées. La promotion des principes de bonne gouvernance, la mise en place d'institutions démocratiques et le respect de la primauté du droit constituent les éléments clés d'une stratégie à long terme permettant d'instaurer une paix durable et de prévenir d'autres conflits. Dans les situations extrêmes, là où ont lieu des violations massives des droits de la personne, l'intervention militaire à caractère humanitaire peut représenter la première étape dans ce processus à long terme. Il est clair que le but est de mettre fin aux violations massives et systématiques des droits de la personne qui donnent lieu à des exactions à l'endroit des populations. Dans la mesure du possible, cette action doit être considérée comme étant la première étape dans le cadre des efforts multilatéraux continus visant à assurer la stabilité à long terme et à prévenir une recrudescence de la violence.

CRÉER LA CAPACITÉ DE RÉUSSIR

La mobilisation de la volonté politique est intimement liée à la disponibilité de moyens militaires adéquats afin d'intervenir avec rapidité et efficacité dans les missions à caractère humanitaire. Tout comme l'aptitude de l'ONU à gérer des missions complexes, la capacité d'action de beaucoup de pays décroît alors qu'il faut désormais disposer de plus de troupes pour pouvoir maintenir la paix ou résoudre les conflits.

Jusqu'à présent, les efforts déployés pour développer une capacité de réaction rapide au sein de l'ONU n'ont pas porté fruit. Pour la même période de temps, la capacité de l'ONU à maintenir la paix a également reculé. Plus encore, comme l'indique le *Supplément à l'Agenda pour la paix*[4] paru en 1995, les Nations Unies n'ont pas la capacité militaire permettant de mettre sur pied des opérations d'intervention. Par sa décision de renoncer à faire appel à du personnel

non rémunéré, le Secrétariat est encore moins capable de planifier des actions en temps opportun. De plus en plus, les interventions militaires à caractère humanitaire sont dévolues, par défaut, à des coalitions issues d'organismes régionaux ou tributaires de leur bonne volonté. Le moyen privilégié reste cependant un mandat des Nations Unies, même pour les coalitions créées de manière ponctuelle. Il faut opter pour une approche intégrée et bien coordonnée aux niveaux nationaux respectifs ainsi qu'à l'échelle internationale afin d'obtenir des mandats fonctionnels et des ressources militaires efficaces. Dès le départ, de tels mandats doivent intégrer la coopération des instances civiles et militaires.

Les événements de la dernière décennie nous ont fait prendre conscience des coûts humains élevés qu'engendrent l'inaction ou des réactions déclenchées à retardement. Bien que ne constituant pas une doctrine régissant les interventions humanitaires, les principes de base présentés ici clarifient le cadre décisionnel nécessaire pour intervenir en temps opportun.

NOTES

1 La Commission de gouvernance globale, *Notre Voisinage Global,* New York, Oxford University Press, 1995, p. 71.

2 Nations Unies, Secrétaire général, rapport du Secrétaire général de l'ONU, *La protection des civils dans les conflits armés,* S/1999/957, 8 septembre 1999.

3 *Ibid.*

4 Boutros-Ghali, Boutros, *Supplément à l'Agenda pour la paix,* New York, Les Nations Unies, 1995.

RÉFÉRENCES

Annan, Kofi, *Discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies,* New York, 20 septembre 1999.

Commission de gouvernance globale, *Notre Voisinage Global,* New York, Oxford University Press, 1995.

Nations Unies, rapport du Secrétaire général de l'ONU, *La protection des civils dans les conflits armés,* S/1999/957, 8 septembre 1999.

ÉTUDE DE CAS

La campagne aérienne au Kosovo

PAUL HEINBECKER ET ROB MCRAE

Alors que la guerre du Golfe avait pour but de rétablir le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale du Koweït, la campagne aérienne du Kosovo fut menée, principalement, pour défendre les principes universels des droits de la personne et du droit humanitaire international. L'exode massif de réfugiés provenant du Kosovo et déferlant dans les États voisins ainsi que la menace naissante d'une déstabilisation régionale ont galvanisé les nations et leurs dirigeants. Pour l'OTAN, basée sur la défense et la dissuasion collectives, la campagne aérienne représenta un virage et fut l'amorce d'une toute nouvelle étape dans sa détermination, depuis une décennie, à restaurer la paix dans les Balkans. On en a tiré de nombreuses leçons qui seront longues à assimiler. Cependant, une chose est certaine : cette campagne fut unique dans les annales de la guerre aérienne. Elle fut menée à grande échelle, soigneusement harmonisée à des normes politiques si élevées qu'elles étaient pratiquement hors de portée. Quotidiennement, le général Wesley Clark, commandant suprême des Forces alliées, avait à mener une campagne aérienne qui devait détruire la machine de guerre de Milosevic, i) en causant le moins de pertes chez les Forces alliées; ii) en infligeant le moins de pertes civiles; et iii) en synchronisant la campagne aux efforts diplomatiques déployés à de nombreux niveaux. En d'autres termes, la campagne militaire ne fut jamais entièrement aux mains des militaires : un contrôle politique et diplomatique constant s'est exercé pendant toute sa durée. Les leçons que l'on en tire sont nécessairement complexes.

Contrairement à la campagne aérienne en Bosnie, qui fut brève et intense et força Milosevic à prendre part aux négociations de Dayton, les frappes aériennes au Kosovo ont été précédées de pourparlers menés dans l'esprit de cette rencontre. Bien entendu, ces dernières ont échoué bien que des textes de la rencontre de Rambouillet aient été intégrés à la résolution des Nations Unies autorisant les missions civiles et de sécurité au Kosovo. En octobre 1998, l'émissaire américain Richard Holbrooke était parvenu à jeter les bases d'une telle entente en assurant le déploiement d'une présence civile internationale [la mission de vérification au Kosovo de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)] et en définissant les règles du désengagement (qui devaient être appuyées par des frappes aériennes). Mais lorsque Milosevic commença à manquer à ses engagements, il n'y eut aucune réaction. Ses transgressions n'étant pas tellement flagrantes, elles ne touchèrent pas l'opinion publique. Cependant, elles prenaient de plus en plus d'ampleur et, en janvier 1999, il avait presque doublé l'effectif de ses troupes et forces de police à l'intérieur du Kosovo. Au moment où il rassemblait ses troupes et qu'avait lieu le massacre de Racak – des événements qui ont encouragé les États-Unis à préparer les Alliés à lancer des frappes aériennes – les Européens s'engagèrent sur une toute autre voie. Ils ravivèrent le Groupe de contact (que les États-Unis avaient déclaré clos en décembre) et choisirent l'option politique. En même temps, les grandes puissances européennes commencèrent à concentrer des troupes dans la région afin d'appliquer les accords une fois qu'ils seraient conclus. On eut l'impression que ces actions faisaient partie d'un plan à long terme visant à renforcer le rôle de l'Union européenne (UE) en matière de sécurité en Europe. Milosevic disposa également de deux mois supplémentaires pour poursuivre l'épuration ethnique au Kosovo.

LA CAMPAGNE AÉRIENNE

Certes, on peut avancer l'argument que nous aurions dû lancer la campagne aérienne en janvier 1999 ou même à la fin de 1998; il fallait cependant explorer toutes les voies permettant d'arriver à une solution pacifique. L'engagement des Nations Unies, les déclarations du Secrétaire général des Nations Unies, le marathon diplomatique de Rambouillet, la participation de la Russie, les visites aux plus hauts niveaux politiques à Belgrade, tous ces événements ont constitué le prélude nécessaire à la prise de la décision politique de lancer les frappes aériennes. L'OTAN n'a pas pris cette mesure à la légère. Bien au contraire, de nombreux pays, comme le Canada, étaient très préoccupés de l'absence d'une résolution précise émanant du Conseil de sécu-

rité des Nations Unies autorisant le recours à la force. Lorsque vint le moment d'intervenir et que toutes les options politiques raisonnables furent épuisées, le consensus était total entre les participants à la table de négociations afin d'appliquer des actions en accord avec les exigences des résolutions antérieures du Conseil de sécurité.

Pourquoi en a-t-il été ainsi? Sans aucun doute, de nombreux pays éprouvaient des remords à la suite des atrocités commises en Bosnie et pensaient qu'une intervention militaire précoce aurait pu empêcher la mort de dizaines de milliers de civils dans ce nouveau conflit. Ensuite, la République fédérative de Yougoslavie n'a aucunement tenu compte des diverses solutions proposées par la communauté internationale (y compris les résolutions ayant force obligatoire, les déclarations du Secrétaire général des Nations Unies ainsi que de l'OSCE, de l'UE, du Conseil de l'Europe et de l'OTAN). La résolution 1199 de septembre 1998, prononcée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, sommait la République fédérative de Yougoslavie de cesser tout déploiement de ses forces militaires et de sécurité au Kosovo et faisait état « d'actions éventuelles ». À la suite de la résolution 1203 d'octobre 1998, l'Alliance devenait une partie intéressée dans les événements en Yougoslavie. En janvier, il était évident que la République fédérative de Yougoslavie avait rompu tous les engagements qu'elle avait pris vis-à-vis de l'OSCE et de Richard Holbrooke; en février-mars, les négociations de Rambouillet échouèrent. Les tentatives faites par le Canada et d'autres pays pour obtenir un mandat explicite des Nations Unies afin d'intervenir et de résoudre la situation au Kosovo, que le Conseil de sécurité avait déjà considérée comme représentant une menace continuelle pour la paix et la sécurité dans la région, se heurtèrent à l'intransigeance de la Russie. Néanmoins, dans l'ensemble, les positions du Conseil étaient claires. Le 26 mars 1999, une résolution proposée au Conseil de sécurité par la Russie et qui condamnait la campagne aérienne, fut rejetée par douze voix contre trois. Un des autres membres du Conseil de sécurité souligna alors que la charte des Nations Unies confirmait que le Conseil de sécurité avait la responsabilité première, mais non exclusive, de maintenir la paix et la sécurité internationales.

Finalement, les preuves indéniables de violations des droits de la personne et d'atrocités commises à l'encontre des civils s'accumulaient et étaient convaincantes. Il y avait eu le massacre de Racack le 15 janvier au cours duquel 45 personnes appartenant à la minorité albanaise avaient été tuées dans leur village, et des rumeurs faisant état d'autres massacres furent rapportées par des réfugiés qui avaient fui le Kosovo. Les participants à la mission de vérification au Kosovo de l'OSCE faisaient quotidiennement part d'exécutions sommaires, d'actes d'oppression et d'autres violations flagrantes des droits de la

personne. Le 23 mars 1999, la veille du lancement de la campagne aérienne, Madame Ogata, la Haute Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, rapportait au Conseil de sécurité que 410 000 personnes appartenant à la minorité albanaise avaient été chassées de leurs villages par les forces serbes et que 90 000 autres avaient déjà quitté le pays. Plus de 500 000 personnes avaient été expulsées de leurs domiciles avant que les bombardements ne commencent; il était de plus en plus évident que les expulsions et les actes de violence envers les civils, programmés et officiellement cautionnés, ne cessaient de se multiplier. La République fédérative de Yougoslavie transgressait ouvertement les normes définies par le droit humanitaire international. Tout le monde avait conscience que les bombardements ne suffiraient pas à mettre fin à court terme aux exactions sur le terrain, mais l'objectif était d'empêcher Milosevic de poursuivre ses actes de guerre à l'encontre de la population civile du Kosovo et de le forcer à accepter un règlement qui serait contrôlé et garanti par la communauté internationale.

En d'autres termes, la crise du Kosovo était perçue comme une crise portant atteinte à la sécurité humaine. L'intervention de l'OTAN en devint l'instrument, motivée autant sinon plus par la défense de valeurs que par celle d'intérêts. Cependant, certains intérêts étaient également en jeu. Les attaques perpétrées par la République fédérative de Yougoslavie à l'encontre de ses citoyens au Kosovo et les conséquences que cela entraînait, le déferlement de centaines de milliers de réfugiés, menaçaient les fragiles démocraties en Albanie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Bosnie. L'effondrement de l'un de ces États aurait engendré une crise régionale de plus grande ampleur qui aurait pu affecter la sécurité des États membres de l'OTAN et d'autres États de la région. De plus, si aucune action n'avait été entreprise, la crédibilité d'un bon nombre d'organisations internationales, entre autres l'ONU, L'OTAN et l'OSCE, s'en serait trouvée amoindrie tant chez les pays voisins que chez ceux qui avaient opté pour les modèles occidentaux de démocratie et de libre marché à la fin de la guerre froide. En retour, ceci aurait contribué à créer ultérieurement de l'instabilité dans la région.

La perte de pilotes, un thème sur lequel se concentrèrent les médias, avait certainement freiné l'efficacité militaire de la campagne aérienne et les dommages collatéraux devinrent pour les dirigeants occidentaux une question des plus délicates à résoudre. Si l'objectif de la campagne était d'assurer la sécurité humaine, comment pouvait-on justifier les pertes civiles? Ni la guerre du Golfe ni les frappes aériennes en Bosnie n'avaient préparé les Alliés à traiter de ces sujets. Dès le début, la priorité du général Clark fut d'éviter les pertes civiles. Mais il

faut garder trois considérations à l'esprit: i) à cet égard, le degré zéro pertes est un critère impossible à remplir; ii) le droit humanitaire international reconnaît et accepte la possibilité de dommages collatéraux parmi les populations civiles lors de la destruction de cibles militaires légitimes, sous réserve que les premières ne soient pas disproportionnées par rapport aux secondes; et iii) compte tenu du nombre de sorties aériennes, du matériel militaire utilisé et des cibles attaquées, les pertes civiles – toute déplorables qu'elles furent – ont été à la fois infimes et légalement et moralement justifiables. En outre, si les publics occidentaux avaient pu voir sur leurs écrans télévisés ce qui arrivait sur le terrain aux Kosovars, le débat sur les dommages collatéraux aurait pu prendre une toute autre tournure.

Cependant, le fait était que l'OTAN avait affaire à un dictateur capable de contrôler l'information relative au conflit et, de cette manière, modeler l'opinion publique occidentale. Finalement, l'OTAN en est arrivée à la conclusion qu'elle ne remporterait jamais la guerre de propagande qu'elle livrait à Belgrade. Il fallait à l'Alliance entre 24 et 48 heures pour déterminer, par satellite et contrôle aérien, où étaient tombées les bombes et quelles avaient été les pertes occasionnées. Toujours sur la défensive, l'OTAN pouvait rarement contrer les déclarations serbes relatives aux pertes civiles le jour même où elles étaient infligées. En conclusion, il valait mieux opter pour la transparence et la crédibilité possible en fournissant les faits connus et en déplorant les pertes. Bien évidemment, ces dernières ont été tragiques. Les publics occidentaux ont eu à choisir entre les accepter ou rester inactifs. Dans sa grande majorité, l'opinion se rangea derrière la politique adoptée. Même à la fin de la campagne, la solidarité entre les gouvernements alliés était inébranlable, un fait qui surprit d'ailleurs les membres de l'Alliance et qui démentit les oracles qui avaient déclaré que la cohésion d'une alliance de démocraties ne pourrait résister à l'éclatement dans un conflit basé sur la défense de valeurs. Cela soulignait la force de ces valeurs, partagées de part et d'autre de l'Atlantique, et leur importance dans le contexte mondial au sens large.

Bien qu'il soit difficile de savoir comment nous aurions pu améliorer la circulation de l'information sur les dommages collatéraux, nous aurions pu faire plus dans la guerre des ondes en Yougoslavie. Des mois avant les frappes aériennes, l'OTAN et les gouvernements occidentaux auraient pu allouer des ressources substantielles pour diffuser, auprès des citoyens yougoslaves, des renseignements précis sur le conflit au Kosovo et les préoccupations de l'Ouest. Cette action n'aurait certes pas pu jouer un rôle décisif, mais elle aurait pour le moins pu saper les bases du pouvoir de Milosevic, le contrôle des médias. Lorsque la campagne aérienne commença, une station radio à

bord d'un avion diffusa de l'information en Yougoslavie, mais il était difficile de la capter. Il fut impossible de concrétiser un projet de station télévisée. Ce n'est que vers la fin de la campagne que des démarches importantes furent prises: la Hongrie proposa à l'Alliance d'utiliser une station radio vacante qui se trouvait dans le sud du pays et était suffisamment puissante pour pouvoir atteindre une grande partie du territoire yougoslave. L'Organisation européenne de télécommunications par satellite, talonnée par les gouvernements européens, mais après bien des tergiversations, interdit à la République fédérative de Yougoslavie l'utilisation du réseau de satellites par lequel elle diffusait sa propagande dans le pays.

Toutefois, il était plus problématique d'empêcher la diffusion de la propagande d'État par l'intermédiaire des stations locales. Tout d'abord, les gouvernements occidentaux éprouvaient de la difficulté à accepter l'idée d'attaquer les médias serbes. Cela allait à l'encontre de la conception de la liberté d'expression, profondément ancrée en Occident. Par ailleurs, la destruction de stations de diffusion d'État amena Milosevic à contraindre les stations n'appartenant pas à l'État à retransmettre la propagande officielle. L'Alliance se trouva confrontée à une option inacceptable: attaquer un grand nombre de stations radio, ce qui, sans aucun doute, aurait entraîné la mort de nombreux civils, une réponse disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. La conclusion s'imposait d'elle-même: la force aérienne n'était pas l'outil approprié pour s'opposer à la guerre des ondes en Yougoslavie.

Paradoxalement, les médias occidentaux offrirent à la machine de propagande yougoslave la généreuse occasion de transmettre ses messages auprès des publics occidentaux. Lorsque l'Ouest s'engage massivement dans un conflit, nous sommes habitués à voir CNN prendre toute la place. On parle même de « l'effet CNN ». C'est-à-dire que la télévision est une fenêtre en temps réel qui rapporte les conflits, où qu'ils se déroulent de par le monde. L'effet CNN permet de satisfaire les exigences de l'opinion publique auprès de leurs gouvernements, d'exiger de ces derniers « qu'ils fassent quelque chose » pour mettre un terme aux conflits ou aux exactions, où que ce soit dans le monde. Pendant la campagne aérienne, un film tourné par la télévision serbe sur les dommages collatéraux fut diffusé à trois ou quatre reprises pendant le reportage d'un journaliste, d'une durée de 90 secondes, suivi souvent d'une longue diatribe tenue par un sous-ministre de l'information de la Yougoslavie. CNN fit même appel à des sous-ministres de l'information à la retraite (pour des raisons que seule New York connaît) pour remplir les créneaux nocturnes réservés à la propagande serbe. CNN accorda même à Arkan, à l'époque condamné publiquement pour crimes de guerre par le Tribunal pénal international pour

l'ex-Yougoslavie, une longue entrevue personnelle en toute confidence. Il passa littéralement du studio de CNN au Kosovo, où il fut impliqué dans d'autres crimes de guerre. Le rôle joué par CNN et la guerre de propagande menée avec succès par la Yougoslavie, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, ont démontré que nous avions beaucoup à apprendre sur la révolution de l'information. Nous n'en sommes pas encore au point où le flot d'information diffusé à l'échelle de la planète est accessible à tous et n'entraîne aucune conséquence: la mondialisation a ses limites.

Les données de la campagne aérienne sont maintenant assez claires. L'OTAN a adopté une approche graduée, par phases, parce que le consensus de l'Alliance l'exigeait et aussi en raison des conditions auxquelles elle était soumise. Au début des opérations, les conditions atmosphériques n'étaient pas favorables, mais elles se sont constamment améliorées et, vers la fin de la campagne, elles furent pratiquement toujours bonnes. La tactique a également changé au fil du temps; au début, les cibles étaient désignées mais ensuite elles furent choisies de manière aléatoire. Ce changement de tactique coïncida avec celui de l'Armée de libération du Kosovo, qui passa d'opérations de raids éclair menées à petite échelle à des attaques d'infanterie de plus grande envergure destinées à balayer les blindés et les troupes serbes retranchées. Au cours des deux dernières semaines de la campagne aérienne, ceci entraîna une augmentation en flèche de la capacité de destruction de l'OTAN, qui ciblait également les forces blindées et les rassemblements de troupes. Bien que les chiffres eussent été différents si la campagne s'était poursuivie, l'intervention n'occasionna que des pertes modérées à la machine de guerre yougoslave au Kosovo. Toutefois, elle eut pour effet de la clouer au sol pour la plus grande partie du conflit. Si l'OTAN avait été autorisée à agir plus tôt, au moment où les forces yougoslaves étaient encore en train de se déployer et avant qu'elles ne se soient retranchées, les dommages causés à la machine de guerre de Milosevic auraient été bien plus considérables. Mais cette période correspond précisément aux négociations de paix de Rambouillet, considérées comme la dernière chance d'arriver à une solution diplomatique.

D'autre part, la campagne aérienne stratégique a remporté un grand succès en détruisant en grande partie l'infrastructure de soutien des forces de Milosevic. Il ne fait aucun doute que l'utilisation de bombes logiques, les actions portées contre les avoirs privés de Milosevic et ses acolytes et les dommages cumulés causés à l'économie yougoslave ont amené Milosevic à négocier. Les dommages élevés portés à l'infrastructure militaro-économique, combinés aux frappes aériennes des derniers jours de la campagne, brillamment menées (avec l'aide de l'Armée de

libération du Kosovo) contre les forces militaires et de police yougoslaves au Kosovo, ont contribué de manière significative à la capitulation de Milosevic. Mais celle-ci n'aurait jamais eu lieu sans les efforts diplomatiques de Talbott, Ahtisaari et Tchernomyrdine ainsi que ceux du G-8. Ces efforts ont coïncidé avec le changement de stratégie, certes tardif mais crucial, qui eut lieu au sein de l'Alliance quant à une éventuelle campagne terrestre. Non seulement le Royaume-Uni et le Canada, mais également, semble-t-il, les États-Unis, en étaient arrivés à la conclusion que si les efforts diplomatiques et la campagne aérienne ne donnaient pas de résultats, il faudrait alors sérieusement envisager de toute urgence une intervention au sol. Il est donc faux d'affirmer que l'OTAN a remporté la victoire uniquement grâce aux interventions aériennes. Ensemble, la tactique de l'Armée de libération du Kosovo et les démarches diplomatiques se sont avérées être des facteurs décisifs, tout comme l'a été la détermination croissante d'entreprendre une campagne terrestre dans le cas où toutes les autres options auraient échoué. La leçon à en tirer est qu'une campagne aérienne ne suffit pas. C'est l'étroite collaboration de la force militaire et de la diplomatie qui a permis le succès des interventions. Finalement, bien que la décision de renoncer publiquement à l'option terrestre ait pu rassurer certaines franges de l'opinion, elle a probablement prolongé le conflit.

La grande inconnue du problème reste l'intensité de la résistance que l'armée yougoslave, la VJ (Vojske Jugoslavije), aurait pu opposer à l'OTAN au Kosovo si cette dernière avait lancé une offensive terrestre. Il n'y avait aucun moyen de se prononcer sans passer réellement à l'action, en dépit des diverses déclarations au sujet du moral de l'armée yougoslave. L'option au sol comportait des risques parce qu'elle était imprévisible. Cependant, la plupart des planificateurs militaires étaient d'avis que, si les troupes de l'OTAN avaient forcé les Serbes à manœuvrer et à concentrer leurs forces, il eut été possible de défaire l'armée yougoslave. D'autre part, si cette dernière était restée dispersée et retranchée, les opérations de nettoyage auraient été longues et coûteuses en vies humaines. En raison de la nature non conventionnelle de la campagne menée par l'armée yougoslave, le dernier scénario aurait été le plus probable et aurait peut-être été aggravé par l'utilisation de boucliers humains.

Il faut rappeler que cette armée avait procédé à l'expulsion de plus d'un million de personnes, une arme de guerre qu'elle a employée pour submerger le théâtre des opérations militaires de l'OTAN. L'armée yougoslave n'aurait jamais provoqué l'engagement de l'OTAN d'une manière qui aurait pu permettre à cette dernière de maximiser sa manœuvrabilité et sa rapidité d'action. En fin de compte, l'expulsion des réfugiés s'est avérée un désastre pour Belgrade sur le plan des

relations publiques. L'information au sujet des événements du Kosovo commençait à filtrer par bribes. Bientôt, une certaine lassitude quant à la question des réfugiés s'empara des médias occidentaux; mais cela allait offrir à l'OTAN l'occasion de démontrer qu'elle était en mesure d'appuyer et de mener des missions humanitaires qui avaient littéralement dépassé le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organismes civils.

Le rôle du Canada dans la campagne aérienne ne s'est pas limité à une contribution à l'effort de guerre des Alliés. Cet engagement de la ligne dure a conféré de la crédibilité au rôle actif que nous jouons sur le front diplomatique, dans les conseils de l'OTAN et au sein du G-8. Des 19 États membres de l'OTAN, treize ont participé à la force alliée d'intervention. Le Canada a fourni 17 chasseurs bombardiers CF-18 (le sixième rang en importance), des centaines d'équipes au sol et des avions ravitailleurs en vol. Nous avons été l'un des principaux contributeurs en personnel navigant pour les avions de surveillance AWACS. Les chasseurs bombardiers canadiens ont effectué 678 sorties, dont 558 visaient des objectifs au sol, c'est-à-dire des attaques aériennes ayant pour cible des installations de la République fédérative de Yougoslavie. Les frappes aériennes étaient menées par des escadrilles de 50 avions chacune, certains groupes remplissant diverses missions complémentaires. Le Canada a assuré le commandement de la moitié de toutes les frappes aériennes auxquelles il a participé. Ce chiffre met en relief la qualité de ses pilotes et de ses avions.

LA VOIE DIPLOMATIQUE

Les démarches diplomatiques qui ont mis fin à cette guerre ont été aussi inhabituelles que la guerre elle-même. Elles ont été menées sur plusieurs fronts: l'OTAN négociant avec les Russes, ces derniers avec les Serbes. De fait, la décision des Américains de faire appel à Ahtisaari, le président de la Finlande, pour expliquer la situation aux Russes et aux Serbes a été cruciale (apparemment avec l'aide d'un homme d'affaires suédois). Cette diplomatie à distance s'est avérée très efficace et très pratique, après que la mise en accusation de Milosevic pour crimes de guerre l'a rendu intouchable.

Dès le début, lors de la rencontre du G-8, les 7 et 8 avril 1999, et jusqu'à la fin des débats tenus par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 10 juin, les responsables politiques, de Dresde à Moscou, en passant par Helsinki, Belgrade, Bonn et New York ont oscillé entre le pessimisme et l'optimisme. À Moscou, on assistait à un débat d'orientation, familier aux observateurs aguerris des interinstitutions à Washington, qui définissait à sa manière les colombes et les faucons.

Les Américains semblaient être les premiers à résister à l'élargissement du cercle des participants, se limitant à leur participation et celle des Russes, mais ils ne purent s'opposer au souhait de la Russie de faire appel au G-8 et à la détermination de l'Allemagne, qui assurait la présidence du G-8. De la première esquisse des principes établis à Dresde par les dirigeants politiques et destinés à mettre fin à la guerre, jusqu'aux négociations ministérielles de Bonn-Cologne sur la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, marquées par l'acharnement jusqu'à la fin, le G-8 a fait ses preuves en tant qu'organe opérationnel efficace. Incontestablement, c'est le duo Tchernomyrdine-Ahtisaari, soutenu en arrière-plan par Strobe Talbott, le secrétaire adjoint au Département d'État, qui a réussi à convaincre Milosevic d'accepter de se plier aux injonctions de la communauté internationale.

Le Canada s'est imposé sur les plans militaire, diplomatique et juridique. Sur le plan militaire, il a apporté une contribution relativement modeste mais très efficace (dirigeant environ dix pour cent des sorties aériennes dans la première phase de la campagne). Nos pilotes furent engagés dans des situations difficiles, là où nos alliés européens n'avaient ni la capacité d'agir ni l'audace politique de suivre. Leur professionnalisme valut au Canada le respect de l'OTAN et nous assura une solide position de négociation. Si l'on devait mesurer l'appartenance au G-8 uniquement en fonction des contributions militaires, il faudrait remettre en question la bonne foi de certains des plus grands pays, un jugement auquel nous échapperions.

Parallèlement, les contributions diplomatiques étaient réparties équitablement entre les membres du G-8, mais l'engagement de certains des plus grands pays resta bien en-deçà de leur poids politique. La structure du G-8 favorise certainement plus les ministres formés selon les traditions de Westminster et des cultures où ils sont censés diriger les affaires politiques et où leur fonction ne se limite pas à un rôle de porte-parole.

L'équipe canadienne a travaillé longtemps, intensément et avec efficacité. Les responsables officiels dépêchés par Ottawa auprès de l'OTAN, à Washington, à Bonn, au siège des Nations Unies à New York et à d'autres points de la « ligne de front » ont agi avec professionnalisme et acharnement, à la plus grande fierté des services publics et des affaires étrangères. Il ne leur a pas toujours été facile ni plaisant d'avancer leurs pions sur l'échiquier des grandes puissances, mais ils devaient le faire et ils se sont acquittés de leur tâche. Le ministre Axworthy a fait preuve de leadership et de sensibilité politiques et a bien ressenti le moment opportun pour le Canada de s'engager avec succès dans le ballet diplomatique. Lors de la première rencontre des ministres du G-8 en mai, il a empêché que le processus ne s'enlise et il

a élaboré le compromis clé portant sur la garantie de la sécurité internationale. À la rencontre de juin, il a joué un rôle charnière dans l'élaboration de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies qui garantissait que la KFOR (les Forces au Kosovo) coopérerait avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en matière de crimes de guerre. M. Eggleton, le ministre de la Défense, qui a très vite pris conscience des enjeux, s'est contenté d'évoquer les dangers et a garanti que le Canada apporterait sa contribution à la mission de l'OTAN. Dès les premiers jours, le Premier ministre Chrétien, un des plus expérimentés parmi les dirigeants de l'OTAN, a reconnu qu'une intervention au sol pourrait être nécessaire. Il fut le seul à aborder la question au sommet de l'OTAN alors que les autres préféraient garder le silence à ce sujet, même s'ils savaient qu'ils commettaient une erreur en écartant cette option. Le Premier ministre a fait front à bien des hauts dirigeants canadiens qui, trop souvent, semblaient plus préoccupés de poursuivre de stériles palabres que de défendre des principes et qui se complaisaient à rappeler les solutions rassurantes prises dans le passé plutôt que d'évoquer les risques à prendre pour l'avènement d'un avenir meilleur. Cette fois, les critiques étaient prêts pour la dernière manche. Très vite, le Parlement décida d'appuyer le gouvernement et, dans l'ensemble, il tint son engagement bien que parfois de manière inconsistante à mesure que le temps passait et que la campagne aérienne se poursuivait. Enfin et surtout, la population canadienne a reconnu le drame de la situation et n'a pas remis en question la nécessité d'intervenir militairement, mais plutôt l'efficacité des actions de l'OTAN. Pour finir, tout le monde éprouve de la satisfaction à ce que l'on ait réparé une injustice et que le Canada ait joué un rôle décisif dans cette lutte.

LES LEÇONS QUE NOUS EN AVONS TIRÉES

Il est trop tôt pour dresser un tableau définitif des leçons que nous avons tirées de la campagne du Kosovo, mais déjà certains points se dessinent avec précision. Avant de recourir à la force, il fallait exploiter toutes les voies permettant de régler le problème de manière pacifique. Mais une fois la décision prise de passer aux actes, pour l'OTAN et le Canada, les enjeux n'étaient pas des moindres. En fait, ils étaient colossaux. Une escalade dans les violations des droits de la personne au Kosovo, culminant dans la perpétration d'atrocités envers des civils, posait un problème direct pour les plans de rétablissement de la sécurité. Si l'intervention avait échoué, le processus aurait subi un grave revers, peut-être irréversible. L'OTAN s'en serait retrouvée discréditée, ce qui aurait eu des conséquences imprévisibles. L'incapacité

de l'Alliance aurait alors encouragé les mini-Milosevic dans le monde entier. En conséquence, le mandat des Nations Unies pour garantir la paix et la sécurité aurait perdu toute signification. Le Canada aurait pu avoir à choisir entre un engagement dans un multilatéralisme inefficace et l'adhésion au concept de la forteresse Amérique du Nord. Fort heureusement, toutes ces spéculations ne se sont pas concrétisées, mais il aurait suffi que quelques-unes prennent forme pour entraîner un échec qui aurait eu des répercussions des plus désastreuses.

Finalement, la justice a prévalu parce que l'intervention a défendu les principes universels des droits de la personne et du droit humanitaire international. Elle a prévalu grâce à l'engagement d'une procureure du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie dont l'indépendance d'esprit lui a permis de protéger son mandat. Madame la juge Arbour a agi alors que la plupart des « experts » souhaitaient qu'elle s'en abstienne; elle a probablement hâté la fin du conflit lorsque Milosevic vit que sa manœuvre de faire valoir son immunité était bloquée et que la menace d'une intervention au sol se dessinait de manière plus précise. Quant aux Serbes, pour eux, la question sera close lorsque Milosevic comparaîtra à La Haye. Les porte-parole occidentaux n'ont cessé de souligner qu'ils menaient la guerre à Milosevic et non au peuple serbe, ceci en dépit du désintérêt quasi total dont ces derniers faisaient preuve quant au sort de leurs concitoyens kosovars.

Cette crise a également démontré que le maintien de la paix, dans sa forme traditionnelle, ne suffisait plus. Les opérations de paix, dans leur nouvelle conception, rétablissent la paix et renforcent le processus tout en apportant un appui substantiel à la mission civile. Les autorités militaires ne considèrent plus l'assistance militaire comme un simple complément de mission dans le cadre d'interventions civiles mais l'interprètent comme un gage de réussite pour les nations et les gouvernements occidentaux. En fait, bien des missions d'assistance menées par la KFOR visent à remplir des objectifs de sécurité humanitaire, fait qui atteste combien l'opinion publique a pris conscience de l'importance de leurs rôles depuis le conflit en Bosnie et la campagne anti-mines. Mais le plus grand défi que doit relever la KFOR est l'absence de règlement de la paix. Pour l'instant, il n'existe aucun accord sur une stratégie de règlement et il est impossible de décider de manière collective si le plan de paix a réussi, ce qui permettrait à la KFOR de se retirer. Même si des élections couronnées de succès avaient lieu au Kosovo, il est difficile d'imaginer un retrait de la KFOR avant le rétablissement de la démocratie en Serbie. C'est pourquoi la reconstruction des Balkans et l'appui aux forces d'opposition en Yougoslavie sont

si importants. Les récents résultats positifs des élections en Croatie et en Bosnie ont validé la stratégie de l'OTAN, mais l'avenir de la République fédérative de Yougoslavie et le sort de Milosevic sont cruciaux pour la région.

Rétrospectivement, les événements qui constituent l'Histoire semblent être inéluctables, mais ceux qui les vivent dans le présent sont d'un avis contraire. L'OTAN a prouvé qu'elle était à la hauteur de la tâche que lui avaient confiée les pays membres, mais des doutes subsistent quant au fait qu'une coalition de démocraties soit le moyen le plus adapté pour mener une guerre, particulièrement lorsque leurs intérêts stratégiques ne sont pas en jeu. La grande précarité des opérations devrait tempérer l'ambition des Alliés qui auraient voulu voir en l'OTAN une force de police à superstructure planétaire. La probabilité d'une intervention de l'OTAN devrait cependant contenir les ambitions des tyrans et seigneurs de la guerre. Il reste à voir si l'expérience du Kosovo accélérera la réalisation de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Ce qu'elle a par contre prouvé, c'est que l'OTAN reste un instrument efficace de garantie pour la stabilité et la sécurité de la zone euro-atlantique. Il serait souhaitable que l'Afrique et d'autres régions disposent de la même capacité.

Pour les Nations Unies, tout est bien qui finit bien, pour le moins c'est ce que nous pouvons espérer. La résolution qui a mis fin au conflit selon des conditions définies a implicitement validé la décision des 19 démocraties de l'OTAN d'agir lorsque le Conseil de sécurité en était dans l'incapacité. Elle a également fait naître l'espoir que les Nations Unies pourraient remplir les missions de paix et de sécurité en tout point du globe. Cela dépendra dans quelle mesure les membres permanents du Conseil de sécurité les plus velléitaires et les pays adhérents qui ont le moins de principes prendront conscience que la sécurité des civils est un enjeu réel. Ce n'est pas la souveraineté nationale en tant que dogme absolu dont nous avons besoin actuellement. Nous devons être ouverts et développer des contrôles rigoureux ainsi que renforcer les critères qui devraient, à l'avenir, gouverner les interventions à caractère humanitaire légitimées (par exemple, prévenir les génocides et les crimes contre l'humanité ou y mettre fin). Comme l'a si brillamment énoncé Kofi Annan : « Dans un monde où la mondialisation a limité la capacité des États à contrôler leurs économies, réguler leurs politiques financières et à se protéger des destructions de l'environnement et des flux migratoires, le droit ultime des États ne peut pas et ne doit pas être celui d'asservir, de persécuter ou torturer leurs propres citoyens »*. Les gouvernements qui s'engagent dans cette voie doivent s'attendre à en subir les conséquences.

NOTES

1 Nations Unies, Kofi Annan. *The effectiveness of the International Rule of Law in Maintaining International Peace and Security*, (SG/SM/6997), conférence de L'Appel de La Haye pour la Paix, 18 mai 1999.

* Traduction libre.

RÉFÉRENCES

Charte des Nations Unies, New York, 26 juin 1945.

Nations Unies, Kofi Annan. *The effectiveness of the International Rule of Law in Maintaining International Peace and Security*, discours prononcé lors de la conférence de L'Appel de La Haye pour la Paix, (SG/SM/6997), 18 mai 1999.

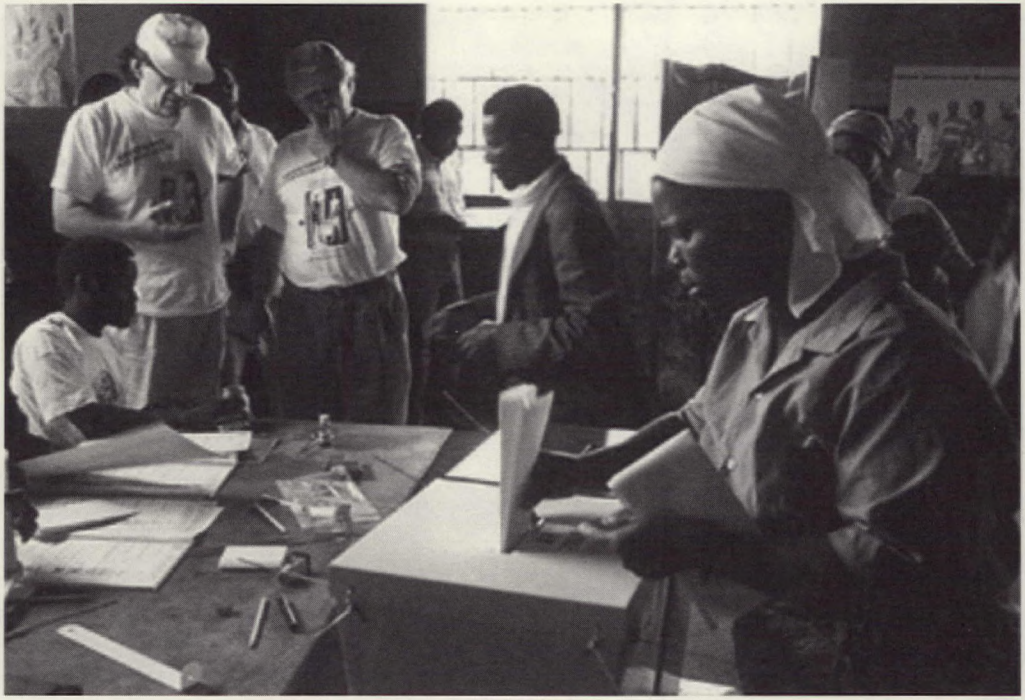
– *Résolution 1199 du Conseil de sécurité*, 23 septembre 1998.

– *Résolution 1203 du Conseil de sécurité*, 24 octobre 1998.

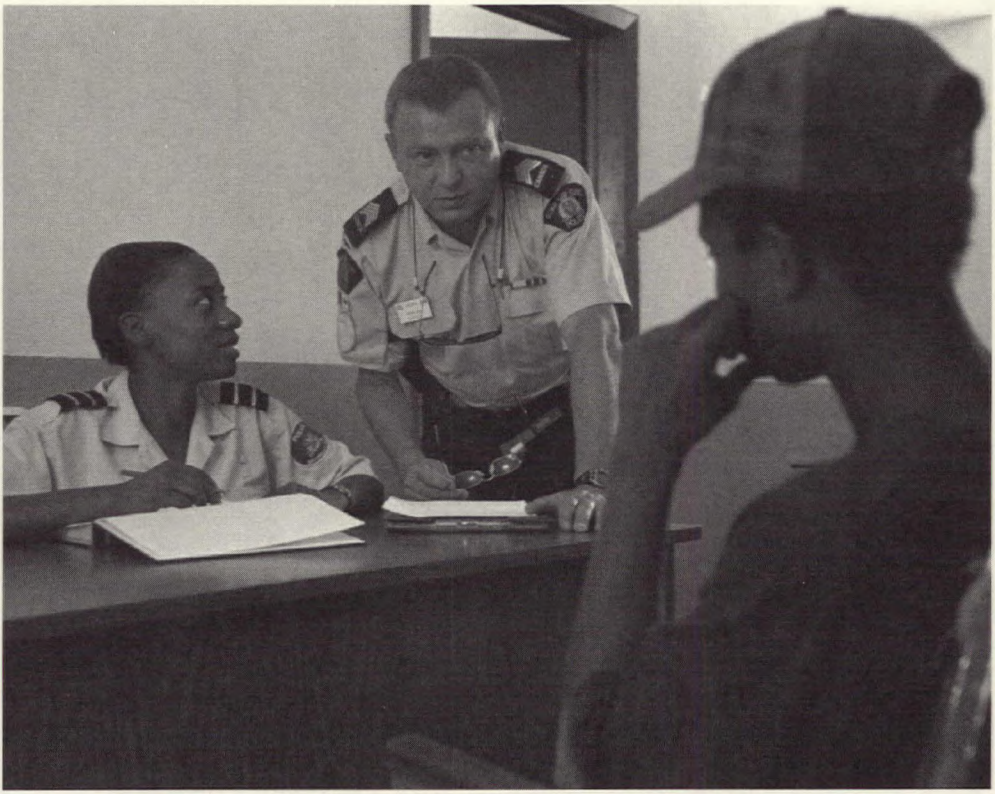
Tun Channareth, corécipiendaire du Prix Nobel de la paix 1997, distribuant de la documentation pour la Campagne internationale sur l'interdiction des mines antipersonnel. Photographie de John Rodstead

Lloyd Axworthy lors de la signature de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel en présence du premier ministre, Jean Chrétien; du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan; du président du Comité international de la Croix-Rouge, Cornelio Sommaruga; et du coordonnateur de la Campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel, Jody Williams (le 5 décembre 1997). Photographie de Tom Hanson, Archives photo de la Presse canadienne

Soldats du Front révolutionnaire uni (FRU) dans leur base à la périphérie de Freetown en Sierra Leone (le 10 juin 1997). Photographie de Enric Marti, Archives photo de la Presse canadienne



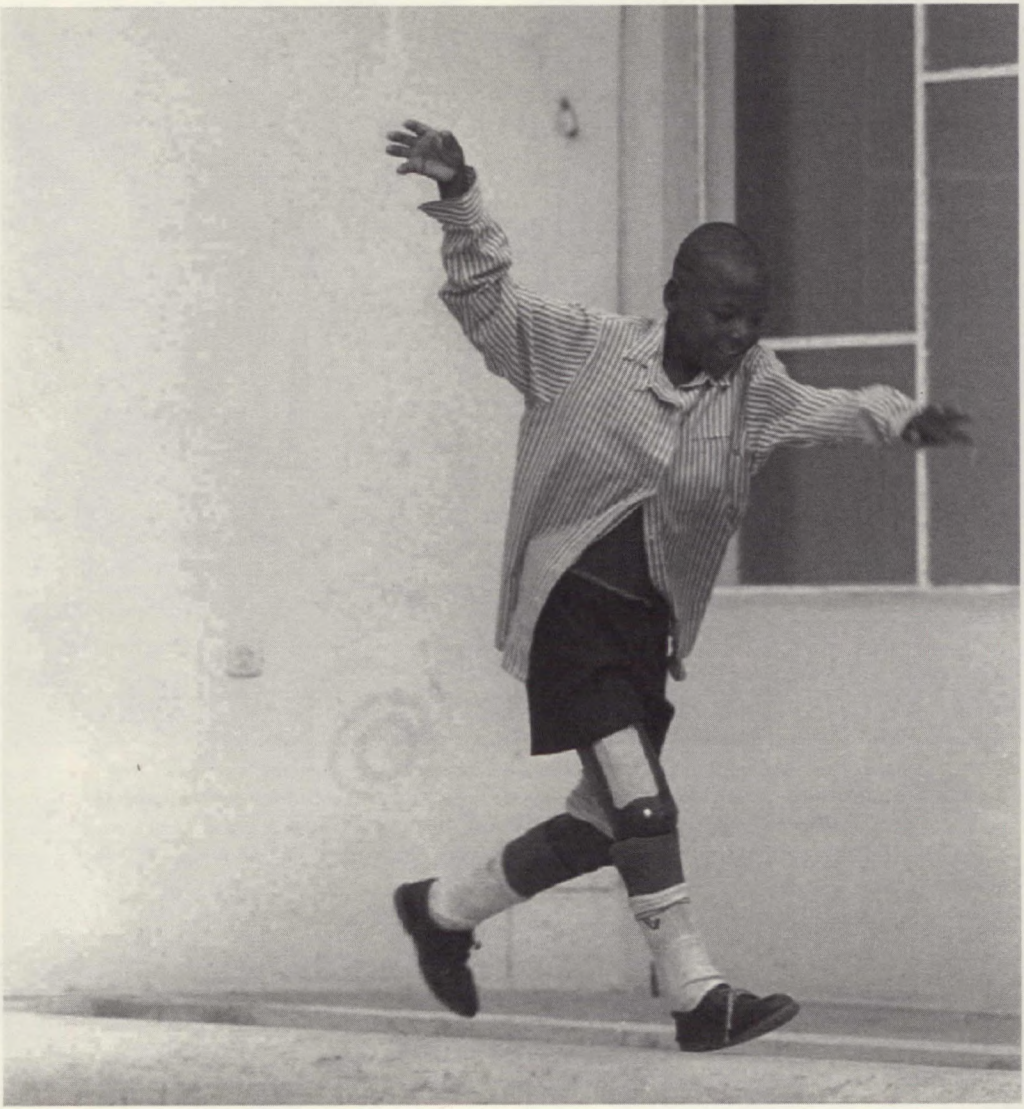
Femme du Mozambique votant lors de la première élection après le conflit sous la surveillance d'observateurs canadiens. Photographie de Bruce Paton, ACDI



Sergent de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) assistant une officière de police haïtienne dans sa tâche à Port-au-Prince, en Haïti (1996). Photographie de Paul Chiasson, Archives photo de la Presse canadienne

Expert médico-légal canadien examinant un charnier aux alentours de Pristina au Kosovo (le 30 juin 1999). Photographie de David Brauchli, Archives photo de la Presse canadienne

Soldat australien patrouillant dans les rues de Dili, au Timor oriental à la suite de l'arrivée de la force multinationale de maintien de la paix (le 22 septembre 1999). Photographie de Maya Vidon, Archives photo de la Presse canadienne



Jeune garçon amputé des deux jambes s'exerçant à courir dans le cadre de son programme de réadaptation dans un centre orthopédique du centre de l'Angola (le 15 janvier 1997). Photographie de Giovanni Diffidenti, Archives photo de la Presse canadienne

5 Protéger les plus vulnérables : les enfants touchés par la guerre

CARMEN SORGER ET ERIC HOSKINS

Dans un monde diversifié et disparate, les enfants sont une force unificatrice capable d'amener les gens vers un terrain d'entente sur le plan moral. Les besoins et les aspirations des enfants transcendent toutes les idéologies et les cultures. Les enfants ont tous les mêmes besoins : des aliments nutritifs, des soins de santé adéquats, une instruction décente, un toit, la sécurité et une famille aimante. Ils sont à la fois notre raison de nous battre pour éliminer les pires aspects de la guerre et notre meilleur espoir d'y arriver.[1]*

INTRODUCTION

La situation critique des enfants touchés par la guerre[2] particulièrement la nouvelle tendance à les utiliser à la fois comme victimes et comme combattants, est l'un des problèmes de sécurité humaine les plus troublants auxquels la communauté mondiale doit faire face aujourd'hui. Les chiffres de la dernière décennie illustrent clairement le tribut dévastateur payé par les enfants : près de deux millions de morts; plus de quatre millions de handicapés; plus d'un million d'orphelins; 20 millions de déplacés; plus de dix millions d'enfants psychologiquement épouvantés après avoir été enlevés, détenus, violés et témoins du meurtre brutal des membres de leur famille; et plus de 300 000 filles et garçons enrôlés dans des armées (comme combattants, esclaves sexuels, poseurs de mines et espions).

Devant cette tragédie humaine, la communauté internationale a été obligée de prendre des mesures pour protéger davantage les enfants contre l'enfer de la guerre et l'extrême violence. En 1996, le

Secrétaire général de l'ONU a mandaté personnellement M^me^ Graça Machel comme xpert pour la conduite d'une étude exhaustive de l'impact des conflits armés sur les enfants. Cette étude a décrit en détail la vulnérabilité des enfants en temps de guerre, notamment les souffrances des enfants réfugiés et non accompagnés, des enfants soldats, ainsi que les besoins spéciaux des filles. M^me^ Machel a également décrit les dangers accrus que courent les enfants pendant les conflits, comme les mines, l'exploitation sexuelle généralisée et les enlèvements. L'étude s'est appuyée sur une série de consultations régionales qui ont amené des organisations non gouvernementales (ONG), des agences des Nations Unies (ONU), des organismes régionaux et des gouvernements à déterminer les besoins des enfants dans les Amériques, l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie. En plus de pointer clairement du doigt, pour la communauté internationale, la situation des enfants touchés par la guerre, l'étude présentait une série de recommandations spécifiques d'actions à entreprendre par les gouvernements, les institutions et la société civile. L'une de ces recommandations visait la création d'un poste de Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la protection des enfants.

En septembre 1997, l'Assemblée générale de l'ONU créait le poste de Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) pour la protection des enfants en période de conflit armé et y nommait M. Olara Otunnu. La nomination de ce dernier arrivait à point nommé. Au début de 1998, les ONG humanitaires et de défense des droits de la personne, qui jouaient un rôle actif dans le processus d'Ottawa contre les mines terrestres, cherchaient d'autres problèmes laissés en suspens qui pourraient se prêter à une formule semblable au sein du système onusien. Les enfants soldats et le Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés semblaient un choix évident. Le défi du nouveau RSSG allait être de maintenir le cap sur le problème plus large des enfants touchés par la guerre malgré une campagne mondiale plus active en vue de mettre fin à l'utilisation des enfants soldats. M. Otunnu devait tenir compte du fait que son mandat se limitait à défendre d'abord leurs droits, ce qui laissait au Canada suffisamment de place pour assumer un rôle de leader en vue de fusionner l'action politique avec des normes opérationnelles et des initiatives concrètes, ces dernières pouvant changer la vie des enfants touchés par la guerre.

Ce chapitre décrit la réaction du Canada aux souffrances des enfants touchés par la guerre et comment nous avons aidé à façonner et faire progresser cette question tant aux échelons national qu'international. Il décrit également le rôle clé du Canada dans la mobilisation d'une *coalition de personnes de bonne volonté,* petite mais efficace, pour

pousser cette question des enfants et des conflits armés au-delà du simple cadre des droits humains et pour en faire une question légitime de paix et de sécurité.

LE CONTEXTE POLITIQUE

La question des enfants touchés par la guerre a été mise de l'avant à une période où le Canada commençait à accorder de plus en plus d'importance à la sécurité humaine. En même temps, les médias commençaient à diffuser régulièrement des images frappantes d'enfants touchés par la guerre : en Ouganda, des filles enlevées par l'Armée de résistance du Seigneur et forcées à devenir esclaves sexuelles dans une région où les maladies transmises sexuellement et où l'infection à VIH et le sida connaissaient une croissance exponentielle; en Sierra Leone, des bébés avec des membres sectionnés, souvent par des enfants rebelles; en Algérie, des enfants psychologiquement apeurés par le terrorisme et vivant avec le traumatisme d'avoir été témoins de violences physiques et sexuelles extrêmes généralisées, incluant le viol, la torture, les mauvais traitements à leur famille et à leur communauté; au Kosovo, des enfants réfugiés fuyant la persécution; en Colombie, des enfants des rues, déplacés par des années de conflits internes; et en Bosnie, la guerre contre les enfants là où le tissu social avait été détruit et les enfants directement exposés à une violence intentionnellement ciblée, précisément parce qu'ils étaient des enfants de groupes opposés.

À la lumière de ce qui précède et pour plusieurs raisons, il était logique que la priorité soit accordée aux enfants touchés par la guerre dans le cadre d'un programme de sécurité humaine. D'abord, le changement de forme des conflits internes signifiait l'abandon de l'idée traditionnelle selon laquelle « les femmes et les enfants », en tant que victimes, souffraient des mêmes vulnérabilités pendant une guerre. Aujourd'hui, puisque les enfants sont ciblés, les expériences qu'ils vivent sont de plus en plus différentes de celles des adultes. Il en résulte qu'ils exigent une protection et des réactions distinctes avant, pendant et après les conflits. Deuxièmement, à l'échelle de la planète, une personne sur trois est un enfant de moins de quinze ans, tandis que, dans certains pays en développement, on se rapprocherait davantage d'un sur deux. Accorder la priorité aux droits et au bien-être des enfants aujourd'hui contribue directement à l'atteinte des objectifs à long terme de la sécurité humaine. Troisièmement, dans les situations de guerre et de conflit, les enfants constituent la majorité des civils affectés par l'exposition à une violence extrême. Étant donné que les changements sociaux violents et la turbulence sont susceptibles de se poursuivre, une protection plus efficace et concertée des enfants devient

nécessaire. Enfin, les enfants sont le groupe le plus vulnérable de la société. La priorité accordée à leur bien-être et à leur développement est une excellente mesure de l'engagement de la société à l'égard du développement humain en général.

Pour le Canada, accorder la priorité à ce problème était également un geste politiquement sensé. Au niveau le plus élémentaire, tant les auditoires nationaux qu'internationaux, les gouvernements, les organismes non gouvernementaux, les jeunes et les vieux peuvent comprendre la vulnérabilité des enfants dans les situations de conflits armés et l'impérieuse nécessité de protéger efficacement ce groupe parmi les plus vulnérables. En outre, un grand nombre de nos préoccupations en matière de sécurité humaine étaient incluses au cœur même du programme relatif aux enfants touchés par la guerre (par exemple les mines terrestres, les armes légères, la sexospécificité et la consolidation de la paix). Enfin, en plaçant les besoins des personnes au centre de la politique étrangère canadienne, le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, accordait aussi une importance spéciale aux enfants, particulièrement à la main-d'œuvre enfantine et aux enfants exploités sexuellement. Adopter le thème des enfants touchés par la guerre semblait une évolution naturelle pour le Canada.

LES ENFANTS TOUCHÉS PAR LA GUERRE: LA RÉACTION CANADIENNE

De bien des manières, le programme relatif aux enfants a même précédé l'engagement du gouvernement canadien dans la campagne d'interdiction des mines antipersonnel. Avant que M. Axworthy ne devienne ministre des Affaires étrangères, le premier ministre l'avait nommé ministre du Développement des Ressources humaines. À ce titre, M. Axworthy était responsable d'un grand nombre de conventions importantes de l'ONU relatives à la politique sociale. C'est à cette époque qu'il a été exposé à une myriade de menaces à l'égard des enfants, incluant la question de la main-d'œuvre enfantine et l'exploitation sexuelle des jeunes. M. Axworthy a transporté avec lui au ministère des Affaires étrangères l'engagement qu'il avait pris de protéger les droits des enfants, et qu'il avait développé aux Ressources humaines.

Ce qui manquait dans la politique étrangère du Canada lorsqu'il y est arrivé, et ce qu'il a tenté d'établir, c'est le cadre stratégique nécessaire à l'établissement d'un programme complet touchant les enfants. Avec le temps, il est devenu évident que cet aspect du programme de politique étrangère devait être axé plus spécifiquement, mais non exclusivement, sur les enfants les plus à risque – les enfants touchés par la guerre.

Les buts visés par le gouvernement canadien dans l'élaboration d'une stratégie relative aux enfants touchés par la guerre étaient triples : premièrement, faire prendre conscience de l'existence du problème aux échelons national et international; deuxièmement, s'attaquer au problème spécifique des enfants soldats par l'entremise du Protocole facultatif relatif à la participation des enfants aux conflits armés; et troisièmement, consolider les efforts internationaux visant la protection des enfants. En cours de route, les initiatives canadiennes relatives aux enfants touchés par la guerre ont été principalement influencées par deux facteurs : (i) le contexte national et (ii) le programme international.

(i) Contexte national

Au sein du gouvernement canadien, le vaste programme des enfants touchés par la guerre fournissait un point de départ solide et constant aux différents ministères et agences, notamment aux Affaires étrangères, à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et au ministère de la Défense nationale (MDN). Aux Affaires étrangères, le traitement de la question dans le cadre du programme de sécurité humaine assurait une attention soutenue. De même, dans le système onusien, le bureau du RSSG, M. Otunnu, et le Groupe de travail de l'ONU sur le Protocole facultatif relatif aux enfants soldats justifiaient que l'on consacre à la question plus de temps et d'efforts. Au sein de l'ACDI, la santé et l'éducation des enfants, ainsi que la réhabilitation ou la réintégration des enfants touchés par la guerre, prenaient de plus en plus de place dans la planification postconflictuelle. Pour le MDN, le Protocole facultatif influençait directement la Loi sur la défense nationale et les pratiques de recrutement. Mais au-delà de ce lien évident, les militaires sont parmi les premiers à avoir un contact immédiat avec les enfants soldats (sur le champ de bataille et dans la prestation de leur aide humanitaire aux enfants touchés par la guerre). Les trois organismes ont formé un Groupe de travail interministériel dans le but de combiner leurs efforts et leurs compétences et d'élaborer des options politiques, pratiques et efficaces. Cette cohérence politique au sein du gouvernement canadien signifiait que le Canada pouvait prendre le leadership et souvent établir l'ordre du jour des forums multilatéraux.

L'action canadienne en ce qui a trait aux enfants touchés par la guerre comportait trois volets : (i) la propagande politique; (ii) l'élaboration de programmes humanitaires et de développement; et (iii) la défense en action. La propagande politique servait à décrire la stratégie proactive du Canada qui était de conscientiser et de mettre l'accent sur la protection des enfants : au sein du système onusien (de concert avec le RSSG Otunnu, le Canada a défendu la cause de la protection des enfants dans le cadre des opérations de soutien de la paix mandatées

par le Conseil de sécurité); dans les organismes régionaux (comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO); et dans nos relations bilatérales avec d'autres États et des ONG. L'élaboration de programmes humanitaires et de développement insistait sur les 25 millions $CAN et plus que l'ACDI avait consacrés à des activités visant les enfants touchés par la guerre dans des pays comme l'Angola, le Libéria, la Sierra Leone, le Rwanda et l'Ouganda. Enfin, la défense en action portait sur le rôle des forces armées canadiennes dans la promotion de la sécurité humaine au bénéfice des enfants, par le biais d'une formation des soldats du maintien de la paix à la protection des enfants et d'un engagement constructif avec d'autres militaires (notamment des États-Unis et du Royaume-Uni) sur la question des enfants soldats.

Important élément dans l'élaboration de la politique canadienne sur cette question: le partenariat efficace du gouvernement avec les ONG. Initialement, le Canada a travaillé plus étroitement avec la Coalition pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats, mais la vision étroite de ce regroupement constituait en quelque sorte un empêchement au progrès du programme plus large. Le problème de l'âge de l'enrôlement n'avait pas encore frappé l'imagination des ONG canadiennes. L'attention du Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés était plutôt tournée vers les réseaux de jeunes, lesquels regroupaient des enfants canadiens et réfugiés dans le but de soutenir ceux qui vivaient la guerre. Cette prépondérance accordée à la voix des jeunes s'est accompagnée d'efforts pour assurer une meilleure protection des enfants sur le terrain. Afin d'officialiser la collaboration entre le gouvernement et les ONG, la sénatrice Landon Pearson (conseillère du ministre Axworthy sur la question des enfants) a été nommée présidente d'un Comité conjoint gouvernement-ONG sur les enfants touchés par la guerre. Cette structure de travail a assuré une plus grande cohérence des politiques à trois niveaux: politique, bureaucratique et au sein de la société civile. Ce partenariat entre les ONG et le gouvernement canadien ayant bien progressé, nous étions prêts à commencer à influer sur l'ordre du jour international concernant les enfants touchés par la guerre.

Pour élaborer cet ordre du jour et familiariser le public canadien avec ses nombreux aspects, la nomination de Nigel Fisher du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) comme boursier spécial de l'ONU au ministère des Affaires étrangères s'est révélée importante. M. Fisher s'est vu confier la responsabilité de travailler avec le gouvernement et la société civile pour élaborer la stratégie canadienne relative aux enfants touchés par la guerre. Il a consulté des représentants

du ministère et les conseillers du ministre, en plus de donner des conférences dans tout le pays aux Canadiens sur cette question critique – les informant de la réalité que vivent un si grand nombre de jeunes aux prises avec des situations conflictuelles, et les mettant au défi d'agir.

(ii) Le programme international

Lorsque le Canada a commencé à examiner sérieusement les difficultés des enfants touchés par la guerre, nous jouissions d'une forte position dans ce domaine sur la place internationale à la suite du succès remporté par la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Beaucoup des ONG qui avaient pris part à la campagne contre les mines terrestres étaient aussi engagées dans une nouvelle campagne pour mettre fin à l'utilisation des enfants soldats. Il semblait que l'injustice derrière le cynique recours aux enfants comme soldats avait capté l'attention du monde.

J'ai été enlevée en allant aux champs avec ma mère [...]. L'une des autres filles qui avaient été enlevées a essayé de se sauver, mais on l'a rattrapée. Les rebelles nous ont dit qu'elle avait essayé de s'échapper et qu'elle devait être tuée. Ils ont exigé que les nouveaux enfants le fassent. Ils nous ont dit que, si nous nous sauvions, ils tueraient nos familles. Ils nous ont fait marcher pendant une semaine [...]. Certains des enfants plus petits ne pouvaient pas nous suivre, parce que nous marchions si loin sans nous reposer. Alors ils ont été tués [...]. Certains enfants sont morts de faim. Je me suis sentie sans vie de voir tant d'enfants mourir ou se faire tuer. Je pensais que je serais tuée.[3*]

Sharon, 13 ans

À l'aide de témoignages comme celui-ci, la Coalition d'ONG pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats a mobilisé l'opinion publique internationale autour du relèvement de l'âge minimal (article 38 de la Convention sur les droits de l'enfance) pour l'enrôlement et la participation aux hostilités, de 15 à 18 ans. La coalition a tenu une série de réunions régionales avec des ONG et des gouvernements locaux pour dynamiser le mouvement autour de la norme la plus élevée possible (18 ans).

Il en a résulté que la question des enfants touchés par la guerre s'est beaucoup politisée, certains gouvernements créant des alliances fondées sur une préférence d'âge, et que la question plus large des enfants touchés par la guerre a été rapidement mise de côté. Le Protocole facultatif était devenu l'éclair qui attirait l'attention loin des questions tout aussi importantes de la protection des enfants pendant les conflits, de l'élaboration de programmes pour assurer le bien-être des enfants en période de conflits armés et de la mise en place de mesures

préventives importantes comme l'éducation pour la paix. Le mouvement avait divisé la communauté internationale à tel point que les représentants officiels ne pouvaient plus se rencontrer pour discuter des mesures de protection des enfants sans que les pourparlers ne se terminent par des débats acrimonieux sur l'âge minimal d'enrôlement. (Voir l'étude de cas qui suit, « Le Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés ».)

À l'égard des enfants soldats, la stratégie du Canada comportait deux objectifs: élever de façon significative la norme d'âge, et mettre fin à l'impasse relative au Protocole facultatif, laquelle avait, par inadvertance, bloqué tout progrès sur la question plus large de la protection des enfants touchés par la guerre. Le Canada a été le premier pays à appuyer la coalition d'ONG et est resté un partenaire fidèle tout au long du processus menant à la réunion finale, à l'ONU, du Groupe de travail sur le Protocole facultatif. Toutefois, dès le départ, le Canada avait établi le nombre d'enfants soldats à 300 000 parmi les millions d'enfants touchés par la guerre et n'a jamais perdu de vue le portrait d'ensemble.

AU SEIN DU SYSTÈME ONUSIEN

Entre-temps, le RSSG Otunnu avait établi son bureau et visité divers pays pour défendre la cause des enfants. Initialement, ses efforts se sont concentrés sur l'obtention d'engagements, de la part de factions en guerre, de ne pas recruter des enfants de moins de 18 ans. Assez rapidement cependant, M. Otunnu a utilisé ses talents de défenseur au profit de la protection globale des enfants au sein du système onusien. Le Canada l'a activement appuyé dans cette entreprise.

En août 1999, alors que la Namibie assumait la présidence du Conseil de sécurité, M. Otunnu a rédigé la clairvoyante Résolution 1261 sur la protection des enfants dans les conflits armés. Dans ses paragraphes clés, la résolution demande ce qui suit: la nomination d'un conseiller en matière de protection des enfants, mandaté par le Conseil dans le cadre des opérations de soutien de la paix; une formation sur les droits des enfants pour le personnel de maintien de la paix; des étapes pour s'assurer que la protection et le bien-être des enfants sont pris en compte pendant les processus de paix et les négociations; la reconnaissance de l'effet délétère des armes légères sur la sécurité des civils, particulièrement des enfants; la facilitation du désarmement, de la démobilisation et de la réhabilitation des enfants soldats; et la réhabilitation ainsi que la restauration des installations d'enseignement et de santé pour les enfants touchés par la guerre.

Le Canada a été l'un des membres du Conseil qui ont coparrainé la résolution innovatrice de la Namibie visant la protection des enfants.

Au cours de la première présidence du Canada au Conseil de sécurité, sous le thème de la « Protection des civils », nous avons invité le RSSG Otunnu à s'adresser au Conseil sur la question des enfants touchés par la guerre. Dans le *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils touchés par les conflits armés* qui a suivi, la protection des enfants était partout présente et nombre des recommandations s'appuyaient sur les gains de la Résolution 1261. En effet, la protection et le bien-être des enfants touchés par la guerre figuraient en bonne place dans beaucoup des activités du Canada au Conseil de sécurité, puisque nous avons demandé la présence de conseillers en matière de protection des enfants dans les missions autorisées au Kosovo, en Sierra Leone et dans la République démocratique du Congo.

Le Canada a aussi continué de soutenir les enfants touchés par la guerre dans d'autres forums. Par exemple, en se préparant pour la 27e Conférence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en octobre 1999, le Canada a cherché à faire ressortir davantage la question des enfants touchés par la guerre. Le gouvernement canadien, en partenariat avec la Croix-Rouge canadienne, a mis de l'avant un engagement concernant ces enfants et organisé un atelier sur le même thème avec les sociétés nationales colombiennes et sierra-léoniennes, l'objectif étant de commencer à concentrer l'attention mondiale non plus sur la division engendrée par le Protocole facultatif, mais sur la protection des enfants. L'engagement était, à dessein, non controversé de manière à attirer l'appui le plus large, tant des divers pays que du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. À la fin, l'engagement portait plus de 60 signatures – dont près de 40 au nom de gouvernements (incluant l'Allemagne, le Japon, le Brésil, le Mexique, la Colombie, la Sierra Leone, le Ghana, l'Afrique du Sud, la Norvège et la Suède). En outre, les États-Unis ont fait une déclaration appuyant l'engagement canadien.

Au sein du G-8, le Canada et le Royaume-Uni ont mis au point une initiative sur les enfants dans les conflits armés, qui traite des dimensions politiques du programme élargi. Celle-ci inclut la nécessité d'une formation militaire, une attention spéciale accordée aux enfants pendant le processus de paix, l'incorporation explicite de dispositions relatives aux droits des enfants dans les accords de paix négociés et la mise en œuvre complète des normes existantes. Le Royaume-Uni et le Canada ont adopté des positions très divergentes en ce qui a trait à l'âge de l'enrôlement à indiquer dans le Protocole facultatif, mais les deux pays ont bien travaillé ensemble sur d'autres aspects tout aussi pressants du programme. Le G-8 semble prêt à porter à l'avant-scène la question des enfants touchés par la guerre.

ENGAGEMENTS RELATIFS AUX ENFANTS TOUCHÉS PAR LA GUERRE

1 Protéger et aider les enfants touchés par les conflits et empêcher que ces enfants ne soient visés, notamment:
– en respectant et en faisant la promotion des droits et du bien-être de tous les enfants touchés par les conflits armés, incluant le droit à l'éducation, à l'enregistrement de la naissance, à la réintégration familiale et à la protection contre la violence et l'exploitation;
– en répondant aux besoins psychosociaux et physiques des enfants touchés par la guerre;
– en adoptant une approche axée sur les enfants en matière d'aide humanitaire.
2 Travailler pour assurer la parfaite réalisation d'un Protocole facultatif fort concernant la participation des enfants dans les conflits armés pour le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention relative aux droits de l'enfant.
Pour ce faire, nous invitons tous les gouvernements, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la société civile et tous les autres intervenants concernés à former un partenariat en vue de réaliser ces objectifs.

****

Signé par:
Gouvernements
Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Ghana, Guatemala, Hongrie, Irlande, Jamaïque, Japon, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, Maroc, Mexique, Mozambique, Niger, Norvège, Pologne, République tchèque, Sierra Leone, Slovaquie, Suriname, Togo, Tunisie.
Sociétés nationales
Afrique du Sud, Barbade, Brésil, Canada, Croatie, Gambie, Ghana, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, Hongrie, Kenya, Lesotho, Libéria, Lituanie, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Pologne, République tchèque, Sierra Leone, Slovaquie, Suriname, Togo, Tunisie.
Conférence internationale du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 1999. (Traduction libre.)

CONFÉRENCE OUEST-AFRICAINE SUR LES ENFANTS TOUCHÉS PAR LA GUERRE

En avril 2000, le Canada coprésidait avec le Ghana une Conférence ouest-africaine sur les enfants touchés par la guerre. Elle réunissait des

ministres ouest-africains, des représentants de l'armée ouest-africaine, des ONG et des jeunes. L'objectif central de la conférence était de lancer des initiatives régionales visant la protection des enfants. À l'échelon régional, elle a été une réussite parce qu'elle catalysait les intérêts politiques et l'engagement d'autres États ouest-africains. Deux États de la sous-région, la Sierra Leone et le Libéria, ont été profondément affectés par des conflits, et les enfants ont été les premières victimes dans les deux cas. Plus de dix pour cent de la population d'un troisième pays, la Guinée, se composent de réfugiés de ses deux voisins. Au-delà de ces trois États, pratiquement tous les pays de la sous-région ont été affectés d'une manière ou d'une autre par des conflits internes de moindre importance (par exemple actuellement au Sénégal, en Guinée-Bissau et au Nigéria) ou par l'afflux de réfugiés. Tout aussi important pour susciter un intérêt régional à l'égard de la question, le fait que les gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont la réputation, selon le Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG) sous direction nigérianne, de payer le prix de leurs interventions dans les crises de leur propre région en vies humaines, en argent et en efforts politiques. Finalement, les attaques sauvages d'enfants dans les conflits ouest-africains semblent avoir mis en lumière l'importance de soutenir la mise en œuvre de valeurs et de normes sociétales traditionnelles pour protéger les enfants.

> « Protéger les enfants du mal et de la souffrance est un des instincts humains fondamentaux. Les enfants représentent notre avenir ; le désir de les mettre à l'abri des nombreuses forces susceptibles d'anéantir leurs espoirs et leur innocence est universel. L'action en ce sens constitue un volet essentiel de notre aspiration plus large à la promotion de la sécurité humaine et de la mise en place de sociétés stables et pacifiques. »
>
> Allocution de Lloyd Axworthy à la Conférence ouest-africaine sur les enfants touchés par la guerre, Accra, Ghana, 27 avril 2000.

Il est ressorti d'Accra une Déclaration et un Plan d'action concrets en faveur des enfants touchés par la guerre dans la sous-région. Pour la première fois, des gouvernements appuyaient un programme complet relatif aux enfants touchés par la guerre, qui incluait des éléments comme un appel à la libération de tous les enfants prisonniers; un accord sur le respect d'une semaine de trêve par année par solidarité avec les enfants touchés par la guerre, afin de permettre des négociations et des activités humanitaires; la formation d'unités militaires aux droits des enfants; la fin de l'impunité; la nécessité

d'un engagement efficace des jeunes dans les réunions publiques sur des questions qui les concernent (comme les processus de paix); et finalement la création d'une unité de protection des enfants au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le Canada a aidé à catalyser cette réaction « fabriquée en Afrique » à une crise qui a secoué les fondements de beaucoup de communautés ouest-africaines. La détermination et l'engagement des leaders africains à l'égard du traitement efficace du problème des enfants touchés par la guerre, et d'une démonstration de leadership à la face du monde ont été à la fois émouvants et impressionnants.

Ces exemples ont pour but de démontrer l'engagement du Canada relativement à cette question et notre volonté d'en faire la promotion dans le cadre des programmes relatifs aux droits de la personne, à la paix et à la sécurité. Le Canada continuera de défendre cette question par l'entremise, notamment, de l'OSCE, de la Francophonie, du Commonwealth, de l'OEA et du G-8 pour obtenir un appui aux initiatives concrètes de protection des enfants.

CONCLUSION: LE DÉFI À RELEVER

> Quelles que soient les causes de la brutalité actuelle à l'égard des enfants, le temps est venu d'y mettre fin [...]. Sa demande la plus fondamentale [au rapport], c'est que les enfants ne participent tout simplement pas à la guerre. La communauté internationale doit dénoncer cette attaque contre les enfants pour ce qu'elle est – intolérable et inacceptable.[4]*

En dépit des nombreux progrès dans le domaine de la protection des enfants depuis que Graça Machel a, la première, exprimé son intense indignation morale à l'égard de la tragédie des enfants vivant dans des situations de conflits armés, des enfants continuent de souffrir directement et indirectement d'extrêmes violences. La communauté internationale n'a pas réussi à prévenir le ciblage, l'enlèvement et les souffrances des enfants touchés par la guerre.

Il y a quelques signes d'espoir. D'abord, la question figure d'une manière de plus en plus proéminente dans le programme de l'ONU sur la paix et la sécurité. Elle n'est plus considérée comme une simple question de droits humains et occupe une place confortable au Conseil de sécurité, au Département des affaires politiques et même au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Avec la participation de conseillers en matière de protection des enfants aux opérations de soutien de la paix, les besoins des enfants touchés par la guerre seront pris en compte.

Deuxièmement, les organismes régionaux commencent à se rendre compte de l'existence de mesures pour assurer la protection et répondre aux besoins des enfants en période de conflit armé. Au sein de la CEDEAO par exemple, la création d'une unité de protection des enfants assurera le contrôle plus étroit de leurs droits et exercera une pression sur les voisins de la région qui en abusent.

Troisièmement, le dialogue international en pleine évolution concernant la façon de traiter avec des intervenants non étatiques entraînera, dans l'idéal, la création d'un code de conduite internationalement reconnu pour les groupes rebelles eu égard à leur façon de traiter les enfants. En même temps, il serait urgent d'examiner ces mesures incitatives et désincitatives qui pourraient influer sur le comportement des intervenants non étatiques.

Quatrièmement, dans chaque société, il existe des normes fondamentales relatives aux soins et à la protection des enfants. De plus en plus, des autorités morales, comme Graça Machel et Nelson Mandela, et des leaders comme le président ghanéen J.J. Rawlings et le RSSG Olara Otunnu réclament un retour aux valeurs et aux normes locales positives en matière de protection des enfants. Des solutions locales à des problèmes locaux continueront d'être un élément essentiel pour empêcher que l'on prenne pour cibles les enfants pris au piège d'un conflit. Il est également essentiel que l'on s'engage localement à accueillir les enfants touchés par la guerre retournant dans leur communauté et leur famille.

Finalement, la voix des jeunes sur ces questions qui les touchent se fait entendre dans les forums auparavant réservés à un très petit nombre de gens. Par exemple, en mai 2000, à New York, au Comité préparatoire pour la Session spéciale sur les enfants, on trouvait, assise aux côtés de Carol Bellamy, directrice générale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et du professeur Peter Piot, directeur exécutif d'ONU-SIDA, une jeune femme de Côte d'Ivoire, M^lle^ Hortense Me, qui a traité de l'impact du sida sur sa communauté. Dans le cadre des consultations canadiennes sur le maintien de la paix et dans nos groupes de travail sur des questions qui touchent la jeunesse, nous comptons maintenant de jeunes porte-parole qui assument leur juste place. Que la jeunesse s'engage efficacement sur la question des enfants touchés par la guerre est sans doute le signe le plus encourageant, puisqu'elle possède l'énergie, la détermination et l'espoir d'orienter l'avenir. Quant à nous, adultes, nous pouvons travailler avec eux pour qu'ils atteignent leurs objectifs globaux.

Au cours des deux dernières années, le Canada a travaillé étroitement avec d'autres gouvernements, les Nations Unies et la communauté des ONG pour aider à donner une place légitime et significative

aux besoins et à la protection des enfants dans des forums traitant de la paix, de la sécurité, de l'aide humanitaire et du développement. Ces partenariats ont connu leur aboutissement en septembre 2000, lorsque le ministre Axworthy et Maria Minna, ministre canadienne de la Coopération internationale, ont été les hôtes de la première Conférence mondiale sur les enfants touchés par la guerre, à Winnipeg, sous la présidence d'honneur de M^me^ Machel.

PROGRAMME POUR LES ENFANTS TOUCHÉS PAR LA GUERRE

Les sociétés ont l'obligation morale d'accorder la priorité aux enfants, en temps de paix et, surtout, en temps de guerre. Chaque enfant a le droit de recevoir de l'appui et de la protection sans distinction.

Les conflits peuvent changer pour toujours les aspirations et les capacités d'un enfant en l'exposant à d'horribles actes de violence physique, psychologique, sexuelle et sociale. Bien que les besoins des enfants varient considérablement pendant et après les conflits, tout comme les expériences qu'ils vivent et les problèmes auxquels ils sont confrontés, aucun enfant ne sort indemne de situations où les meurtres, les bombardements effectués sans discrimination, le recrutement, la torture, le viol, l'exploitation sexuelle, le travail forcé, l'enlèvement, la maladie et la malnutrition représentent une menace constante, et où il existe très peu de soins et d'éducation. La communauté internationale doit s'occuper de ce problème de manière décisive, en se conformant aux objectifs et aux principes de la Charte des Nations Unies. En aucun cas il n'est justifié de s'en prendre délibérément à un enfant dans un conflit armé.

La Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres puissants instruments juridiques régionaux et internationaux, dont la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967 ainsi que les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (1977), ont été adoptés pour protéger les droits et le bien-être de tous les enfants touchés par la guerre. Au nombre des progrès récents figurent notamment le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants et la Convention n° 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants.

Ce qu'il faut maintenant, ce sont des efforts concertés pour insuffler une force nouvelle aux principes et aux obligations contenus dans ces instruments grâce à une ratification généralisée, à une mise en œuvre efficace et à la coopération internationale. Les résultats de cette conférence devraient former les fondations des mesures concrètes que l'on étudiera à la Session

extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants qui aura lieu en 2001.

Il est temps que les États, les particuliers et les institutions du monde entier fassent preuve de leadership, tant dans les paroles que dans les gestes. La profondeur de notre engagement *aujourd'hui* à l'égard de mesures immédiates prises avec les filles et garçons touchés par la guerre, et en leur nom, déterminera leur attachement *futur* à la paix.

Notre engagement à l'égard de ce programme à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale est un engagement envers les enfants. Faisons en sorte que ce siècle soit un siècle pacifique où les droits des enfants sont respectés, protégés et défendus partout.

1 Appel au leadership: Pour protéger les enfants et leurs droits en situation de conflit armé, il faut faire preuve de leadership sur les plans politique, moral, économique et social. Il faut également avoir le courage d'établir un nouveau consensus à l'égard des mesures à prendre en faveur des enfants touchés par la guerre. Les leaders de tous les niveaux et de chaque secteur de la société – gouvernement, secteur privé, société civile, organisations internationales et régionales – doivent relever le défi en assumant leurs responsabilités en matière de protection des enfants. Il est essentiel de favoriser le leadership directement auprès des enfants, garçons et filles, de leurs familles et collectivités, afin qu'ils aient la volonté et la capacité de résoudre et d'éviter les conflits.

2 Satisfaire aux obligations: Tous les États et les autres parties à un conflit armé doivent respecter pleinement leurs obligations à l'égard des enfants touchés par des conflits conformément aux droits de la personne et au droit international humanitaire. Les États sont invités à signer, ratifier et ensuite mettre en œuvre les Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants et à envisager, ou à envisager à nouveau, de devenir parties aux conventions et aux ententes relatives à la protection des enfants en situation de conflit armé. Les groupes armés doivent également respecter les normes de protection de l'enfance du droit international qui concernent les droits et la protection des enfants dans un conflit armé.

3 Accroître la responsabilité et mettre un terme à l'impunité: Les États devraient remplir leurs obligations internationales visant à mettre un terme à l'impunité et à tenir responsables les contrevenants aux droits de la personne et au droit international humanitaire. Les États devraient veiller à ce que des mécanismes d'imputabilité efficaces soient mis en place à l'échelle nationale, régionale et internationale. En particulier, nous reconnaissons l'importance historique de la création de la

Cour pénale internationale (CPI) pour mettre un terme à l'impunité des auteurs de certains crimes contre les enfants tels qu'ils sont définis dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (art. 8), notamment les crimes liés à la violence sexuelle et aux enfants soldats et, par conséquent, pour empêcher que ces crimes soient commis. Nous encourageons donc les États à envisager de signer et de ratifier le Statut de Rome.

La communauté internationale, en ayant recours aux médias et à tout autre mécanisme pertinent, doit mobiliser l'opinion internationale et l'action contre la violation des droits des enfants durant les conflits armés. De plus, en tenant compte de la principale responsabilité des États, elle doit faire en sorte que les personnes violant les droits des enfants dans des situations de conflit armé ou complotant en vue de commettre de telles violations, soient identifiées et poursuivies en justice. De plus, dans un contexte de responsabilisation, il est nécessaire de s'engager à surveiller et à signaler les cas de génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les autres crimes odieux perpétrés contre les enfants et à intenter des actions en justice contre leurs auteurs.

4 Mettre un terme aux actions visant délibérément les enfants: La communauté internationale condamne les meurtres, la mutilation, la torture, le viol, l'exploitation sexuelle, l'enlèvement, le travail forcé et toutes les autres violations des droits de l'enfant avant, pendant et après les conflits, en tenant compte de la vulnérabilité particulière des jeunes filles. Nous condamnons également le recrutement et l'utilisation des enfants dans des conflits armés, qui contreviennent au droit international, les attaques contre les endroits protégés où se trouvent habituellement beaucoup d'enfants, dont les écoles, les hôpitaux et les foyers, et l'utilisation à des fins militaires de ces endroits. Nous devons redoubler d'efforts pour mettre fin à toutes ces pratiques. Toutes les missions de paix devraient recevoir de la formation de sensibilisation aux besoins des enfants et comprendre des conseillers ou des unités de protection des enfants pour sauvegarder les droits de ces derniers. Lorsque des sanctions sont imposées dans le contexte d'un conflit armé, il faudrait surveiller et évaluer leur impact sur les enfants et dans la mesure où des exceptions humanitaires sont appliquées, elles devraient prendre en compte les enfants et leur application devrait se faire selon des lignes directrices claires.

5 Libérer les enfants enlevés: Les États, les organisations régionales et internationales, les ONG, les dirigeants communautaires, le secteur privé, les familles et les jeunes doivent exercer des pressions auprès des parties à un conflit armé et des instances qui les financent et les appuient, afin qu'elles libèrent sans condition tous les enfants enlevés dans un milieu où ils seront en sécurité. Nous demandons que ces filles et garçons

soient relâchés, réadaptés, réintégrés et réunis avec leur famille. Nous demandons que ceux et celles d'entre eux qui ont participé à des conflits armés soient désarmés et démobilisés.

6 Renforcer l'aide humanitaire et garantir l'accès aux enfants touchés par la guerre : L'accès humanitaire complet, en toute sécurité et sans entrave de même que l'acheminement d'aide humanitaire en conformité avec le droit international humanitaire doivent être assurés pour tous les enfants touchés par les conflits armés dans toutes les régions, et ce, sans distinction de sexe, de race, de religion, d'origine ethnique, de nationalité ou d'appartenance politique. Une telle aide humanitaire doit comprendre les services sociaux essentiels, en particulier les services d'alimentation, de prévention de la malnutrition, de santé et d'éducation pendant et après les conflits.

7 Mettre l'accent sur la prévention : Les États, les organisations régionales et internationales, les ONG, les dirigeants communautaires, le secteur privé, les familles et les jeunes doivent s'attaquer concrètement aux racines des conflits, notamment à l'iniquité, à la pauvreté, au racisme, à la gestion publique inefficace et à l'impunité, facteurs à l'origine de la privation des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques des enfants. Nous nous engageons à prendre des mesures globales et pratiques de prévention des conflits, notamment des initiatives de prévention des conflits, des services de médiation, des réseaux de protection de l'enfant, des systèmes d'alerte et de réaction rapides, des solutions de rechange pour les adolescents à risque et la promotion de l'éducation et de l'acquisition de compétences en matière de règlement des différends.

8 Arrêter l'approvisionnement en armes : Les États s'engagent à s'occuper des répercussions des armes légères et portatives sur les enfants touchés par la guerre. Nous reconnaissons que le commerce illégal des ressources naturelles et de la drogue, ainsi que la fabrication et le trafic illicites des armes légères et portatives ont des effets dévastateurs sur les enfants. Les États et le secteur privé doivent s'assurer que des fonds et des installations ne sont pas utilisés par les groupes armés qui cherchent à faire participer des enfants à un conflit armé.

9 Promouvoir la santé et le bien-être : Des initiatives conçues pour aider les enfants touchés par la guerre doivent être mises sur pied afin de répondre à l'ensemble de leurs besoins (esprit, corps et âme). Elles doivent tenir compte de la vaste gamme de besoins, expériences et problèmes auxquels sont confrontés les filles et les garçons, les adolescents et les jeunes enfants, les enfants réfugiés et déplacés dans leur propre pays, les enfants soldats et les orphelins, les enfants de différentes origines ethniques et de différents milieux religieux, et les enfants ayant une incapacité. Il faut protéger tous les enfants, en particulier les filles,

contre le viol et les autres formes de violence sexuelle ou de violence basée sur le sexe dans les conflits armés. La communauté internationale doit travailler avec les familles, les collectivités, les gouvernements, la société civile y compris les ONG, et les organisations internationales concernées pour améliorer l'accès aux services de santé et aux services de réadaptation psychosociale de base pour les filles et les garçons pendant et après les conflits. Il faut aussi réduire et éliminer les menaces pour la santé des enfants, y compris la malnutrition et les maladies qu'il est possible de prévenir.

10 Protéger les enfants contre le VIH/sida : La communauté internationale doit accorder une attention particulière aux répercussions de la pandémie du VIH/sida sur les enfants touchés par la guerre et intensifier ses efforts contre la propagation de la maladie, notamment par l'éducation et la formation.

11 Éduquer et préparer à la paix : Les États, les organisations régionales et internationales, les ONG et les dirigeants communautaires doivent s'assurer que l'accès à l'éducation est rapidement rétabli, soutenu et renforcé pendant et après les conflits. Il faut prendre des mesures particulières en matière d'éducation afin d'encourager les jeunes à coexister pacifiquement et à mettre un terme à la violence dans les familles et collectivités. Il importe également d'appuyer l'adoption d'autres mesures, telles que des activités récréatives et de la formation professionnelle, afin de promouvoir la guérison et le bien-être des enfants.

Il faut faire connaître largement les dispositions relatives aux droits de la personne et au droit humanitaire qui protègent les enfants, en particulier à l'aide de programmes de formation destinés au personnel militaire, aux travailleurs humanitaires, aux soldats des missions de maintien de la paix et aux jeunes.

12 Action concertée à long terme : Les conséquences physiques et psychologiques de la guerre peuvent fragiliser les esprits et les corps en développement des enfants pendant de nombreuses années. La communauté internationale, en particulier les États, doit coordonner ses efforts à long terme destinés aux filles et aux garçons touchés par la guerre ainsi qu'à leurs familles et collectivités, de sorte qu'ils soient soutenus et protégés pendant et après un conflit. La communauté internationale devrait plus particulièrement soutenir activement les mesures visant à remédier aux effets dévastateurs des mines terrestres sur les enfants, par l'intermédiaire d'opérations de déminage, de programmes de réadaptation des enfants victimes de mines terrestres et de campagnes de sensibilisation aux mines. Il faut veiller à ce que la coopération en matière de développement soit soutenue, constante et efficace pour combler les besoins à long terme des enfants en matière de réadaptation et de réinsertion.

13 Engager les jeunes : Nous devons faire en sorte que les enfants touchés par la guerre, en particulier les adolescents, participent activement aux processus de paix et à l'élaboration de politiques et de programmes visant leur réadaptation, réinsertion et éducation ainsi qu'au développement de leurs collectivités. Nous devons également appuyer la création de réseaux entre les enfants touchés par la guerre et les autres jeunes préoccupés par leur sort.

14 Favoriser une meilleure recherche pour façonner notre action : Nous nous engageons à améliorer la qualité de nos travaux de recherche, de suivi et d'évaluation, en accordant une plus grande importance aux données ventilées par sexe, âge, origine ethnique et région, et à diffuser sur une plus grande échelle les résultats de ces travaux.

Accepté par 132 gouvernements à Winnipeg, Canada,
le 17 septembre 2000

La conférence avait deux objectifs fondamentaux : faire le point sur les progrès accomplis au niveau international depuis 1996, au moment où Graça Machel avait présenté son rapport, *The Impact of Armed Conflict on Children*, et consolider les objectifs concrets et les actions pratiques en vue de la protection des enfants. Les objectifs de la conférence avaient été inscrits dans un « Programme d'action en douze points sur les enfants touchés par la guerre » (voir l'encadré). En prévision de la conférence, les gouvernements du Canada et de la Norvège avaient commandé une révision de l'étude originale de M^me^ Machel qui, chapitre par chapitre, a permis d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ses recommandations aux échelons national, régional et international. La Révision Graça Machel +5 inclura de nouveaux chapitres pour tenir compte des problèmes de l'heure qui ont un impact direct sur les enfants touchés par la guerre, notamment les armes légères, le VIH/sida, les médias et les communications; la paix et la sécurité; ainsi que la sexospécificité. La révision formulera de nouvelles recommandations d'actions internationales pour la prochaine décennie.

Nous espérons que cette conférence aidera à galvaniser l'opinion publique mondiale contre ceux qui choisissent de faire du mal aux enfants par l'entremise de conflits armés. La communauté internationale doit faire preuve de toute la volonté politique nécessaire pour agir de manière définitive afin de soutenir de façon tangible et unifiée les citoyens les plus vulnérables de la planète. Il faut relever le défi de renforcer les capacités des gouvernements et de la société civile, de sorte que la résolution non violente des conflits remplace le recours à la violence, et que les enfants n'en soient plus jamais les victimes.

NOTES

1 Organisation des Nations Unies. Machel, Graça. *The Impact of Armed Conflict on Children* (A/51/306), 26 août 1996.

2 L'expression « enfants touchés par la guerre » fait référence à tous les enfants de moins de 18 ans qui sont directement ou indirectement touchés par la guerre. Contrairement à l'expression couramment utilisée à l'ONU, « enfants dans les conflits armés », l'expression « enfants touchés par la guerre » n'est pas contextuelle. Elle permet de concevoir l'impact de la violence armée sur les enfants d'un point de vue plus large et elle s'applique à ceux qui vivent dans des pays où il n'y a plus de conflits armés, mais qui récupèrent d'une période de violence.

3 Human Rights Watch. *The Scars of Death: Children Abducted by the Lord's Resistance Army in Uganda*, New York, Human Rights Watch, 1997, page 18.

4 Organisation des Nations Unies. Machel, Graça. *Study on the Impact of Armed Conflict*, page 9.

* Traduction libre.

RÉFÉRENCES

Amnistie Internationale. *In the Firing Line: War and Children's Rights*, Londres, 1999.

Bennet, Elizabeth, et Virginia Gamba, avec l'aide de Sarah Meek. ACT *Against Child Soldiers in Africa: A Reader.* Afrique du Sud, Institute for Security Studies, 2000.

Brett, Rachel, et Margaret McCallin. *Children: The Invisible Soldiers*, Stockholm, Rädda Barnen, 1998.

Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires. Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 1998.

Hampton, Janie, dir. *Internally Displaced People: A Global Survey*, Londres, Earthscan, 1998. Site Web: http://www.nrc.no/global_idp_survey/internally_displaced_people_htm.

Human Rights Watch. *The Scars of Death: Children Abducted by the Lord's Resistance Army in Uganda*, New York, Human Rights Watch, 1997.

Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. *Plan d'action concernant les enfants dans les conflits armés*, Genève, 1995.

Organisation des Nations Unies. Machel, Graça. *The Impact of Armed Conflict on Children* (A/51/306), 26 août 1996.

UNICEF. *The State of the World's Children 1996*, Genève/New York, 1996.

ÉTUDE DE CAS

Le Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés

ROSS SNYDER

La souffrance des enfants touchés par la guerre est l'une des tragédies les plus dévastatrices de notre temps. Les images nous hantent: des enfants qui ont souffert de blessures physiques et psychologiques, sur les visages desquels on peut lire la peur et le désespoir. Aujourd'hui, les statistiques sont bien connues: des millions d'enfants sont happés et apeurés par la brutalité émotionnelle, physique, sexuelle et psychologique des guerres et des conflits. Parmi eux aussi, ceux qui ont perdu leurs parents, leur foyer, leur école et la capacité de jouer. Parmi eux, quelque 300 000 enfants au service de factions combattantes – employés comme soldats, esclaves sexuels ou porteurs d'eau. D'autres encore ont été témoins d'actes inhumains contre leur famille et en gardent le souvenir. Le programme de sécurité humaine nous met au défi d'examiner la question des enfants touchés par la guerre du point de vue de ces enfants. Le problème est multiple et les solutions doivent également l'être.

Entre autres stratégies visant à régler le problème des enfants touchés par la guerre, celle du renforcement des normes internationales a été l'une des plus médiatisées au cours des dernières années. Une grande variété de pays et d'organisations ont fait valoir qu'en travaillant sur cette question, en effet, on peut contribuer de façon significative à mettre en place un ensemble de normes qui, si elles sont appliquées, entraîneront l'élimination de l'utilisation de soldats de moins de 18 ans.

Les nouvelles normes internationales ont des effets à plusieurs niveaux. Les gouvernements qui les ratifient peuvent modifier leurs

lois nationales de manière à pouvoir agir contre les groupes rebelles qui emploient des enfants soldats. Les organismes internationaux qui travaillent auprès des enfants peuvent, au nom de ces derniers, recourir aux nouvelles normes pour négocier et exercer des pressions morales et politiques sur les gouvernements nationaux ou les intervenants non étatiques. Bien sûr, l'impact ne peut être que relativement limité sans une application efficace, et d'aucuns ont mis en doute la nécessité de nouvelles normes lorsque celles qui existent sont régulièrement violées. La réponse, c'est sûrement que le renforcement des normes et la meilleure application de celles qui existent sont des objectifs parallèles. De même, ces deux objectifs n'ont qu'un impact limité si on ne fait aucun effort dans d'autres domaines connexes comme dans l'engagement politique des parties à un conflit, dans l'action humanitaire et dans l'aide appropriée au développement.

En janvier 2000, la communauté internationale mettait le point final à six ans de négociations parfois difficiles sur un Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, et concernant la participation des enfants aux conflits armés. La dernière séance de négociations a beaucoup attiré l'attention et comportait ses propres éléments dramatiques. En effet, l'accord sur le texte final n'a été certain qu'à la toute dernière minute pratiquement. Qu'un accord ait été conclu contre presque toute attente montre dans quelle mesure, au cours des dernières années, la question des enfants touchés par la guerre a hanté la conscience du public, de la société civile et des gouvernements. Il en a résulté un texte qui améliore de manière substantielle les normes internationales concernant l'utilisation d'enfants soldats. Le Protocole facultatif a été ouvert à la signature le 5 juin 2000, et le Canada a été le premier pays à le signer et à le ratifier. Il entrera en vigueur trois mois après le dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

LES ORIGINES DU PROTOCOLE FACULTATIF

Les raisons pour lesquelles les gouvernements se sont sentis obligés d'élaborer un Protocole facultatif remontent aux négociations sur la Convention relative aux droits de l'enfant dans les années 80. Auparavant, la loi internationale concernant l'âge minimal d'enrôlement et de participation aux hostilités était largement circonscrite dans les Protocoles facultatifs I et II des quatre Conventions de Genève de 1949, qui établissaient l'âge de participation aux conflits armés à quinze ans. Cela reflétait la pratique internationale peu de temps après la Deuxième Guerre mondiale, alors que l'âge de fin des études dans beaucoup de pays était de quinze ans. La Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1989

et entrée en vigueur en 1990 définissait un enfant comme suit: « s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable »[1] Un certain nombre de gouvernements ont cherché à faire en sorte que cet âge s'applique également à l'enrôlement et à la participation aux hostilités, mais ont été incapables d'obtenir un accord plus large sur une telle norme. En fait, on était très divisé sur la question. En conséquence, les négociateurs ont essentiellement décidé de réitérer la loi internationale existante en incluant l'article 38 qui contient les trois dispositions suivantes:

- Les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants.
- Les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités.
- Les États parties s'abstiennent d'enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans. Lorsqu'ils incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les États parties s'efforcent d'enrôler en priorité les plus âgées.

Dans les trois ans qui ont suivi l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant, on a redoublé d'efforts pour traiter de la question de l'âge de l'enrôlement et de la participation. Initialement, le Comité sur les droits de l'enfant, mis sur pied pour surveiller la mise en œuvre de la Convention, recommandait, en 1993, l'adoption d'un Protocole facultatif relevant l'âge à 18 ans. La Conférence mondiale sur les droits de la personne de 1993 a aussi réclamé que l'on agisse dans ce domaine. À son tour, la Commission sur les droits de la personne a créé, en 1994, un groupe de travail ouvert (à tous les pays) pour élaborer une proposition de Protocole facultatif. Ce groupe s'est réuni pour la première fois en 1994 et a poursuivi ses travaux jusqu'à janvier 2000.

Les vieilles divisions n'ont pas disparu et, au début de 1998, le groupe de travail s'est retrouvé dans une impasse qui, comme il fallait s'y attendre, portait sur la question clé de l'âge de l'enrôlement et de la participation à un conflit. En effet, en février 1998, le contentieux était tel sur ces questions que la session s'est terminée prématurément. Certains pays souhaitaient également aborder des questions connexes comme l'applicabilité des limites d'âge aux écoles militaires et dans quelle mesure le Protocole facultatif devrait s'appliquer aux intervenants dits non étatiques.

QUESTIONS CLÉS ET INTERVENANTS CLÉS

Il existait plusieurs camps importants relativement à la question complexe de l'âge. Un groupe soutenait que le Protocole facultatif devrait fixer l'âge tant de l'enrôlement que de la participation à 18 ans (position du « 18 ans partout »), même si cela signifiait qu'il était peu probable que certains gouvernements influents le ratifient. Ce groupe faisait valoir qu'il était particulièrement important pour les pays développés d'établir cette norme élevée afin de montrer qu'ils faisaient partie d'une coalition faisant preuve de leadership moral. Ils notaient que, puisque le Protocole facultatif était « facultatif » de toute manière, l'objectif serait d'atteindre la norme la plus élevée, laquelle ne ferait l'objet d'aucun compromis. Avec le temps, à mesure qu'elles deviendraient convaincues de sa valeur, d'autres parties signeraient l'accord. Un autre groupe considérait que l'objectif principal était de prévenir l'utilisation de jeunes de moins de 18 ans dans les conflits et qu'en conséquence on devait mettre l'accent sur l'âge de la participation. Un troisième groupe voulait qu'on insiste sur l'application par les gouvernements des normes en vigueur, tout en imposant les normes les plus élevées possibles aux intervenants non étatiques. Le résultat de la session de 1998 fut le dépôt d'un rapport du président contenant un « texte évolutif » du projet négocié, de nombreuses sections « entre crochets » montrant les points de désaccord, et un « point de vue du président » indiquant quel pourrait être le texte sur lequel il serait possible de s'entendre compte tenu de ses discussions informelles et de son sens de la négociation. Il a également été convenu que, plutôt que de tenir une session officielle en 1999, le président poursuivrait ses consultations officieuses afin de déterminer si on pouvait en arriver à un accord sur le Protocole facultatif. Cet « entracte » s'est révélé important pour permettre aux pressions internationales de s'exercer en vue de l'aboutissement des négociations.

En 1998 et 1999, le problème des enfants touchés par la guerre s'est de plus en plus retrouvé sous les projecteurs. Les images troublantes d'enfants soldats participant à des conflits dans des pays comme l'Ouganda, la Sierra Leone, la Birmanie et la Colombie ont envahi les écrans de télévision. À la suite du rapport historique de Graça Machel sur l'impact des conflits sur les enfants, le Secrétaire général de l'ONU nommait un nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), Olara Otunnu. Certaines organisations non gouvernementales (ONG) ont formé une nouvelle « Coalition pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats » qui s'est mise à faire du lobbying auprès des gouvernements et des organismes internationaux. La Coalition, établie à Genève, a d'abord concentré ses énergies dans les pays du nord, ses

premiers leaders et membres provenant principalement de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Avec le temps, la base s'est élargie. Grâce au travail de la coalition et d'un certain nombre de gouvernements partageant les mêmes intérêts, dont celui du Canada, la question des enfants touchés par la guerre a fini par apparaître de plus en plus souvent à l'ordre du jour d'organisations internationales et régionales comme les Nations Unies (ONU), l'Organisation des États américains (OÉA), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). Dans pratiquement tous les cas, le problème des normes internationales et les questions laissées en suspens autour du Protocole facultatif sont restés au centre des préoccupations. La coalition, avec un petit budget, mais disposant d'un réseau étendu et actif, a joué un rôle particulièrement important pour garder la question des enfants soldats à l'ordre du jour international. Elle a organisé des conférences régionales très médiatisées au Mozambique, en Uruguay et en Allemagne pour y faire valoir son programme.

Il en a résulté un sentiment d'urgence à l'égard de la séance de négociations du Groupe de travail prévue pour janvier 2000. Plusieurs gouvernements ont eu des rencontres officieuses, souvent avec des ONG, pour essayer d'élaborer des approches communes. Le Canada, par exemple, a accueilli un atelier de représentants de ministères des Affaires étrangères et de la Défense, en mai 1999, pour comparer les pratiques législatives. En novembre et décembre 1999, une séance informelle de consultation d'experts a eu lieu à Ottawa dans le but de renforcer plusieurs points du projet de protocole et d'y ajouter de nouveaux éléments. Le document issu de cette dernière rencontre a servi de base à une grande partie des discussions tenues à Genève et a donné lieu à un certain nombre de dispositions additionnelles de renforcement dans le texte final. Pendant ce temps, la nouvelle présidente du Groupe de travail, l'ambassadrice Catherine von Heidenstam, de Suède, a discrètement rencontré des gouvernements et des ONG, à Genève et dans diverses capitales, toujours dans le but de déterminer les résultats possibles. Des négociations politiques en coulisses, conduites parfois avec les chefs de gouvernement, ont également contribué à obtenir un accord.

LES NÉGOCIATIONS FINALES

En janvier 2000, les principales questions litigieuses restaient les suivantes :

- l'âge de l'enrôlement volontaire;
- l'âge de la participation aux hostilités;

- la possibilité d'exceptions pour les écoles militaires;
- l'applicabilité à des intervenants non étatiques.

En même temps, il est devenu clair, peu de temps après l'arrivée des délégués à Genève, qu'il existait une forte volonté politique en faveur d'un résultat. La prise de conscience accrue démontrée depuis la dernière ronde avait fait son effet. Les gouvernements aussi étaient conscients que, dans la période menant à la Session spéciale de l'ONU sur les enfants de 2001, il serait politiquement coûteux de laisser en suspens une importante pièce de l'infrastructure juridique. Le point de vue du Canada et de nombreux autres était que l'absence d'accord empêcherait de se concentrer sur d'autres éléments du programme relatif aux enfants touchés par la guerre. D'abord, il était clair, pour les délégations, qu'il serait impossible de s'entendre sur 18 ans comme âge d'enrôlement. Il était nécessaire de trouver d'autres moyens de traiter de cette question. Toutefois, il existait de véritables possibilités de s'entendre sur d'autres aspects, bien que l'âge de la participation fût une question potentiellement très difficile.

L'esprit de compromis rencontré en Suisse prenait naissance dans le sommet canado-américain d'octobre 1999 entre le premier ministre Chrétien et le président Clinton. Les possibilités de s'entendre sur le texte du Protocole facultatif avaient été mises en veilleuse en grande partie en raison de l'hésitation des États-Unis à accepter un âge minimal plus élevé que l'âge déjà accepté pour l'enrôlement et le déploiement. Au sommet, les deux chefs de gouvernement ont reconnu l'importance d'un compromis et fait de l'âge du déploiement, plutôt que de l'âge de l'enrôlement, la question décisive. Sans cet engagement personnel des hommes politiques des deux gouvernements sur cette question, le Protocole facultatif aurait pu ne pas être adopté.

Tout ce travail aurait pu être infructueux sans les importants efforts de création d'une coalition au sein du cabinet et entre les ministères du gouvernement canadien. L'aide et la coopération du ministère de la Défense nationale et de son ministre Art Eggleton étaient essentielles pour permettre au Canada de jouer un rôle actif eu égard à ce Protocole. Le ministre Eggleton a beaucoup travaillé avec le ministre Axworthy pour trouver un moyen agréable de progresser tout en préservant l'intégrité du Protocole et en respectant certaines des traditions d'enrôlement des forces armées canadiennes. En bout de ligne, cette interaction s'est révélée décisive.

À Genève, dans une large mesure, la session de deux semaines a pris la forme d'une négociation multilatérale classique. Le recours à des négociations « officieuses » s'est révélé particulièrement efficace pour faire progresser la discussion. Des représentants de divers pays ont

convenu d'agir comme coordonnateurs pour chacune des grandes questions, puis ont rencontré d'autres délégations intéressées à produire les textes sur lesquels on s'est entendu. La présidente a participé directement, chaque fois qu'une des rencontres informelles tombait dans une véritable impasse. La souplesse de l'approche a permis de beaucoup négocier à l'abri des projecteurs. Plusieurs pays dont le Canada ont joué un rôle clé en coulisses, notamment pendant la rédaction des diverses versions du texte. Cela s'est révélé particulièrement important pour traiter des points litigieux comme de l'âge de l'enrôlement et de la participation. En bout de ligne, un grand nombre de délégations ont fait preuve de beaucoup de flexibilité. Par exemple :

- L'âge de l'enrôlement volontaire a été porté à 16 ans, ce qui était inférieur à ce que beaucoup avaient espéré, mais des garanties permettaient de s'assurer que les jeunes de moins de 18 ans n'auraient pas à participer aux hostilités.
- L'âge de la participation a été porté à 18 ans, mesure qui exigera de certains pays, notamment des États-Unis, de modifier leurs pratiques. Toutefois, une partie du texte n'était pas aussi fort que certaines délégations l'auraient voulu.
- Les pays non parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, particulièrement les États-Unis (la Somalie étant le seul autre pays dans ce cas) auront le droit d'être parties au Protocole facultatif, mais, ce faisant, ils acceptent de se conformer aux éléments de la Convention relative aux droits de l'enfant qui se rattachent au Protocole facultatif. Le débat sur cette question s'est prolongé jusqu'à la dernière demi-heure allouée à la session.
- On trouve des références à l'importance de l'aide et de la coopération internationales que d'aucuns auraient souhaité voir contenir un engagement plus ferme de la part des pays développés à fournir de l'aide financière.

En fin de compte, on peut se vanter de ce que le nouveau Protocole facultatif contienne un certain nombre d'avancées significatives en ce qu'il exige des États parties de :

- fixer à 18 ans l'âge minimal de l'enrôlement obligatoire, ainsi que de l'enrôlement et de la participation aux conflits pour ce qui concerne les intervenants non étatiques;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les membres de leurs forces armées qui ont moins de 18 ans ne participent pas directement aux hostilités; et

- relever l'âge minimal de l'engagement volontaire à au moins seize ans tout en obligeant les États parties à déposer une déclaration contraignante décrivant les garanties qu'ils ont prévues pour assurer que cet engagement soit effectivement volontaire, qu'il ait lieu avec le consentement des parents, que les personnes engagées aient fourni une preuve fiable de leur âge, et qu'elles soient pleinement informées des devoirs qui s'attachent au service militaire.

Bien que le Protocole facultatif puisse ne pas répondre entièrement aux objectifs de tous ceux qui ont participé aux négociations, le texte est indicatif d'un progrès significatif puisqu'il établit des normes sur la question des enfants touchés par la guerre. Il reflète la détermination de beaucoup de membres de la communauté internationale, illustre l'importance de négociations politiques et devrait être considéré comme une contribution importante à l'effort pour mettre fin à l'utilisation d'enfants comme combattants.

LEÇONS TIRÉES

Comme nous l'avons noté, la forme et le processus des négociations ont été relativement traditionnels: des États engagés dans un groupe de travail chargé de rédiger un texte consensuel avec recours approprié à des réunions informelles et à des « rencontres officieuses » (ces dernières réunissant quelques pays pour rédiger des textes présentés ensuite aux groupes informels plus grands). Le forum était également ouvert, la coalition et les représentants du système onusien agissant comme partenaires efficaces et de plein droit dans beaucoup de négociations et dans l'élaboration des textes. Éléments intéressants dont on a parlé plus haut: l'important travail effectué par les gouvernements, et la coalition qui s'est créée pendant la période où les discussions officielles ont été suspendues. Voilà sans doute l'une des plus importantes leçons de ces négociations – qu'une préparation complète, patiente et feutrée peut en effet être essentielle pour obtenir un résultat de négociations difficiles et sources de discorde.

Une forme différente de négociation aurait-elle produit un Protocole facultatif plus fort? Quelques gouvernements ont envisagé l'abandon du processus du groupe de travail ainsi que le Protocole facultatif en l'absence d'une entente sur l'option « 18 ans partout », et ce, au profit d'un processus semblable à celui auquel on a eu recours pour le Traité sur les mines terrestres, hors du cadre de l'ONU. On aurait ainsi obtenu un nouvel instrument juridique ne s'appliquant qu'aux gouvernements en faveur de l'approche des « 18 ans partout ». De nombreux autres, toutefois, pensaient que la priorité devait être accordée à

une norme améliorée, acceptée par le plus grand nombre. Du moins en théorie, une telle approche bénéficiera à un plus grand nombre d'enfants, même au coût de l'abandon du « 18 ans partout ». À la fin, l'approche puriste n'a pas obtenu un large appui, particulièrement, peut-être, parce que bon nombre des parties intéressées par la question des enfants touchés par la guerre croyaient que le Protocole facultatif n'était qu'un élément d'une série de mesures politiques, humanitaires et de développement visant à régler ce problème. De l'avis général, le Protocole facultatif représentait un progrès normatif et ne fermait pas la porte aux améliorations futures.

Le Protocole facultatif aidera dans leur travail l'UNICEF, le Représentant spécial du Secrétaire général pour la protection des enfants en période de conflit armé, ainsi que la Croix-Rouge, en établissant une norme internationale claire. Un certain nombre de gouvernements qui se proposent de ratifier le Protocole facultatif devront modifier leurs pratiques en matière d'enrôlement et de déploiement, tandis que d'autres, comme le Canada, prennent ou ont pris des mesures pour donner force de loi aux procédures existantes qui respectent déjà le Protocole facultatif. Même avant que l'instrument n'entre en vigueur, certaines indications laissent croire que certains groupes armés sont prêts à considérer le Protocole facultatif comme « ligne de conduite » et entendent faire des efforts pour en respecter l'esprit. Bien qu'il s'agisse là de développements prometteurs, le Canada et beaucoup d'autres gouvernements et organismes restent déterminés à travailler encore au règlement de toute la gamme des questions relatives aux enfants touchés par la guerre.

NOTE

1 *Convention relative aux droits de l'enfant*, New York, novembre 1989.

RÉFÉRENCES

Convention relative aux droits de l'enfant, New York, novembre 1989.

Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés, Genève, mai 2000.

6 L'évolution du droit international humanitaire

DARRYL ROBINSON
ET VALERIE OOSTERVELD

L'objectif principal du droit international humanitaire (DIH) est d'établir des normes de comportement humain en situation de conflit armé, alors que la sécurité humaine est la plus menacée. Le DIH se compose de bon nombre de règles et principes qui régissent les groupes en situation de conflit armé et exigent, par exemple, qu'une distinction soit faite entre les cibles militaires et civiles; que la population civile ne soit pas intentionnellement la cible d'attaques; que soient évitées, enfin, les méthodes de guerre qui causent inutilement de la souffrance. Il contient aussi des règles détaillées exigeant des parties que soient traités avec humanité les civils et les prisonniers de guerre, ainsi que les malades et les blessés, qu'elles ont en leur pouvoir.

À l'heure actuelle, le contexte d'application du DIH est en proie à un changement marquant. On a remarqué une hausse substantielle des violents conflits armés internes – des guerres entre factions qui se déroulent entièrement à l'intérieur des frontières d'un État. Dans ces nouveaux conflits, les civils se retrouvent davantage sur la ligne de feu et même les cibles délibérées d'une violence effroyable. De la même façon, le DIH a évolué et s'est adapté à un monde en perpétuel changement, en partie pour répondre à la nouvelle nature des conflits, mais aussi en raison de l'émergence d'une approche centrée sur les individus pour aborder les questions de sécurité.

Bien que ce secteur du droit international se soit toujours développé lentement et progressivement, il a subi des changements révolutionnaires au cours de la dernière décennie. Le DIH a reçu un vent de fraîcheur provenant d'une synergie entre la science juridique innovatrice

des tribunaux spéciaux, l'élaboration du Statut de la Cour pénale internationale (CPI) et une série d'initiatives nationales. Le DIH vient d'entrer dans une période sans précédent où des textes d'il y a quelques années à peine sont déjà dépassés par les développements. On a ainsi fait remarquer que le DIH, en tant qu'ensemble de lois, a récemment atteint « l'âge adulte »[1].

Néanmoins, alors que d'importants gains ont manifestement été réalisés, il demeure une opposition considérable aux développements dans ce domaine car de nombreux États demeurent hésitants face au DIH. Ils s'inquiètent surtout de voir le DIH devenir un moyen d'interférer avec la souveraineté nationale, une préoccupation qui s'est accrue en raison des nombreux conflits intérieurs qui éclatent de nos jours. Cette inquiétude se manifeste sous la forme d'une opposition qui touche non seulement les nouveaux principes et les nouvelles règles, mais aussi de modestes engagements à promouvoir le respect des normes, tels qu'offrir l'accès à des moniteurs et fournir de l'information sur les activités nationales reliées au DIH. De plus, les États et puissances militaires en situation de conflit cherchent à préserver une flexibilité maximale dans leurs pratiques militaires.

Il est encore plus inquiétant de constater que le respect des normes du DIH dans les conflits actuels est catastrophique, la violation des règles, même les plus élémentaires, étant chose courante. Par conséquent, les problèmes d'exécution et les moyens de promouvoir le respect des normes seront abordés dans le texte qui suit.

ÉTENDRE LA PORTÉE DU DROIT HUMANITAIRE

Le DIH fait sentir sa présence depuis déjà bon nombre d'années, autant dans le droit coutumier que dans les importants traités comme les Conventions de La Haye de 1899 et 1907, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977. L'ensemble de lois qui en découle a été grandement utile dans la promotion des normes de comportement humain, mais il vise principalement un type classique de conflit armé, dans lequel s'opposent les forces armées régulières de différents États. À l'heure actuelle, le plus grand défi pour la sécurité humaine est de réglementer les conflits armés *non internationaux*, c'est-à-dire internes.

À l'opposé des conflits armés internationaux, où les États ont reconnu avoir un intérêt réciproque envers l'instauration de règles de base, les conflits armés internes ont souvent été perçus comme une question de discrétion nationale, offrant aux gouvernements un maximum de latitude dans la lutte contre les rebelles. Jusqu'à présent, bon

nombre d'États ont préféré surveiller leurs propres intérêts plutôt que de se préoccuper des besoins de la communauté et des demandes humanitaires. Obtenir une reconnaissance quelconque des lois applicables en cas de conflit armé interne s'est donc révélé un combat lent et difficile. Même lorsque certaines dispositions du traité ont permis d'obtenir la reconnaissance – réticente – des règles les plus élémentaires à appliquer en situation de conflit armé interne, ces dispositions ne stipulaient aucune responsabilité criminelle individuelle en cas d'infractions graves[2]. Au début des années 90, l'opinion la plus répandue soutenait toujours qu'une infraction commise au cours d'un conflit armé interne n'était pas un « crime de guerre »; en d'autres mots, elle ne pouvait mener à la responsabilité criminelle.

La récente reconnaissance du concept des crimes de guerre dans un contexte de conflits armés internes est un des résultats les plus marquants de la progression de la sécurité humaine en tant que priorité internationale, mais aussi un des moins reconnus. Au cours des dernières années, plusieurs événements ont amené la communauté internationale à insister sur l'importance de ne pas privilégier les préoccupations souverainistes aux dépens des préoccupations d'ordre humanitaire les plus vitales. La prédominance, l'importance et la cruauté sans cesse croissantes des conflits armés internes exigeaient effectivement une réplique visant à prouver que le DIH a toujours sa place dans le monde d'aujourd'hui. Les conflits armés internes n'ont pas seulement éclipsé les conflits internationaux en nombre, mais ont aussi donné lieu aux pires atrocités, des civils étant terrorisés et persécutés en raison de leur race ou de leur origine ethnique. Parallèlement, de nombreux États ont démontré une volonté renouvelée de mettre l'accent sur la sécurité des êtres humains en tant qu'individus et à prendre des mesures sérieuses pour promouvoir des normes élémentaires de savoir-vivre. Le travail des tribunaux spéciaux a aussi permis d'accélérer les choses, en interprétant et en appliquant le DIH ainsi qu'en donnant un second souffle à ces doctrines.

L'adoption, par le Conseil de sécurité, du Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), qui reconnaît avoir compétence à l'égard de crimes de guerre commis en situation de conflit armé interne, s'est avérée un énorme pas en avant. La jurisprudence qui a suivi la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a continué dans la même direction, stipulant que les prohibitions les mieux établies des conflits armés internationaux pourraient maintenant s'appliquer aux conflits internes. On a poursuivi ce processus d'extension avec l'adoption du Statut de la CPI. Malgré l'opposition initiale d'une minorité d'États déterminés, le Canada et d'autres

États à l'optique commune ont insisté sur la reconnaissance des crimes de guerre commis durant les conflits armés internes[3]. En bout de ligne, le Statut de la CPI reconnaît qu'un nombre appréciable de prohibitions bien établies des conflits armés internationaux peuvent aussi s'appliquer aux conflits armés non internationaux.

Ce processus visant à « brouiller » la distinction juridique entre les conflits armés internationaux et internes ne doit pas s'arrêter, car il existe encore un vide à combler dans l'étendue de la réglementation de ces deux types de conflits. La différence de traitement est le produit de l'évolution historique de ce domaine du droit, mais il n'y a pas de raison morale irréfutable exigeant que cet écart demeure. Dans l'avenir, les efforts de la communauté internationale seront probablement concentrés à réduire davantage ces différences et pourraient être appuyés par une étude du Comité international de la Croix-Rouge portant sur le droit international coutumier, dont l'aboutissement est prévu pour bientôt. À l'heure actuelle, cependant, des États prudents continuent d'offrir une forte opposition.

Ces dernières années ont été ponctuées d'un autre développement d'importance, l'affirmation sans équivoque que les crimes contre l'humanité sont punissables non seulement s'ils sont commis durant un conflit armé, mais aussi au cours de troubles internes ou en temps de paix. Cette question faisait encore l'objet d'un débat il y a quelques années à peine et, d'ailleurs, le Statut du TPIY adopté en 1993 limitait sa compétence aux crimes contre l'humanité commis en situation de conflit armé. Seulement un an plus tard, cependant, le Statut du TPIR était adopté, reconnaissant les crimes contre l'humanité sans de telles restrictions. La jurisprudence du TPIY a affirmé que les crimes contre l'humanité peuvent se produire même s'il n'y a pas de conflit armé. Cette décision a vivement été contestée au cours des négociations de la CPI, mais on a éventuellement abouti à une entente grâce à une définition des crimes de guerre, proposée par le Canada, qui soutient que l'existence d'un conflit armé n'est pas nécessaire.

D'autres mesures sont prises pour étendre le rayon d'action du DIH afin d'accroître le nombre de personnes et de situations auxquelles il s'applique. En 1999, l'année du cinquantième anniversaire des Conventions de Genève, le Secrétaire général de l'ONU a annoncé que les forces des Nations Unies engagées comme combattants seraient liées aux règles fondamentales du droit international humanitaire[4], éliminant toute ambiguïté au sujet de la nature juridique et du statut légal des forces de l'ONU sous la commande de l'ONU. Le Statut de la CPI, adopté en 1998, soutient que le principe de responsabilité du commandement n'inclut pas seulement les commandants militaires, mais

aussi les chefs civils et autres individus qui dirigent. Les définitions de crimes selon le Statut de la CPI, et surtout la définition des crimes contre l'humanité, englobent clairement les intervenants non étatiques. En outre, différents débats sont en cours pour identifier tout aspect des droits de la personne et de la protection du droit humanitaire qui n'a pas encore été couvert, ainsi que pour établir des « normes humanitaires fondamentales » qui s'appliquent à toutes les situations – ce qui comprend la violence, les troubles et les tensions internes, mais aussi les dangers publics exceptionnels – et auxquelles on ne peut se soustraire. Ces débats ont permis de souligner l'interaction entre le DIH et le droit international en matière de droits de la personne et le processus graduel de fécondation réciproque et de convergence qui existe entre ces recueils de lois.

ÉTABLIR DE NOUVELLES NORMES: LA PROTECTION DES GROUPES LES PLUS VULNÉRABLES

Les récents conflits ont clairement démontré que non seulement les civils souffrent des conséquences d'un conflit armé, mais qu'ils deviennent aussi les cibles délibérées d'attaques ennemies. Des progrès considérables ont été réalisés au cours de la dernière décennie concernant les problèmes particuliers des groupes vulnérables, une question qui n'avait pas été abordée de façon adéquate dans l'établissement des règles générales antérieures.

Par exemple, les femmes sont particulièrement la cible de viols et d'autres actes de violence sexuelle que les combattants commettent pour intimider et torturer, ainsi que pour terroriser la population. D'importantes étapes ont été franchies au cours de la dernière décennie dans le but de surmonter l'hésitation traditionnelle à reconnaître et à s'occuper de telles atrocités. Le rapport d'une commission d'experts mandatée pour enquêter sur les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie, rédigé en 1992, a créé un précédent à ce sujet. Non seulement ce rapport répertoriait et documentait-il des cas de viol et d'autres formes de violence sexuelle, mais il analysait aussi des preuves pouvant mener à une politique sur le viol. Celui-ci a été reconnu comme un crime contre l'humanité dans le Statut du TPIY, puis identifié à la fois comme crime contre l'humanité et crime de guerre dans le Statut du TPIR. En 1998, le Canada a joué un rôle déterminant dans l'ajout, dans le Statut de la CPI, d'une liste détaillée de crimes sexuels ou de crimes perpétrés selon le sexe de la victime, incluant non seulement le viol, mais aussi l'esclavage sexuel, la prostitution, la grossesse et la stérilisation forcées, ainsi que toute persécution basée sur le sexe de la victime.

Les enfants sont particulièrement vulnérables durant un conflit armé. Ils sont recrutés comme soldats d'âge mineur ou assassinés parce qu'ils pourraient être ainsi recrutés. Ils sont réduits à l'esclavage sexuel et domestique, et on les utilise comme boucliers humains. La reconnaissance croissante des effets de la guerre sur les enfants a mené à plusieurs initiatives d'envergure. En 1998, le Statut de la CPI a été adopté, reconnaissant comme un crime de guerre d'enrôler ou de recruter, dans les forces armées, des enfants qui n'ont pas atteint l'âge de quinze ans, ou de forcer ceux-ci à participer activement aux hostilités. Le 21 janvier 2000, un projet de Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la participation des enfants aux conflits armés, a été adopté, haussant l'âge minimal – à 18 ans pour la conscription obligatoire, à plus de 15 ans pour l'engagement volontaire et à 18 ans pour la participation forcée des enfants aux conflits.

Le personnel de l'ONU et les travailleurs de l'aide humanitaire constituent un autre groupe qui est fréquemment la cible des combattants, souvent dans le but de contrer les efforts d'édification de la paix. La communauté internationale a pris certaines mesures pour régler ce problème, comme l'adoption de la Convention sur la sécurité du personnel de l'ONU et du personnel associé, qui assure la protection, dans certaines opérations, du personnel de l'ONU et du personnel utilisé par des organismes humanitaires non gouvernementaux en vertu d'une entente avec l'ONU. D'autres mesures sont nécessaires afin d'étendre la protection des travailleurs de l'aide humanitaire, qu'ils soient de l'ONU ou non, incluant le personnel engagé sur place.

Les récentes initiatives visant à bannir ou à limiter l'usage de certaines armes représentent un autre moyen essentiel de protection des civils et de renforcement de la sécurité humaine. La Convention d'Ottawa, qui interdit l'usage des mines antipersonnel, en est un exemple évident. Une nouvelle tâche consiste à aborder le problème de la prolifération des armes légères et portatives, surtout en raison du lien évident avec les enfants soldats : plus les armes seront petites et légères, plus jeunes seront les enfants enrôlés ou recrutés de force pour combattre. L'ONU organise présentement une série de rencontres préparatoires sur les armes légères qui aboutiront à une conférence internationale en 2001.

Si les civils sont extrêmement vulnérables en situation de conflit armé, c'est aussi le cas des biens civils. En 1999, on a adopté un Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. S'ajoutant au Statut de la CPI, le Deuxième Protocole définit précisément des violations graves qui peuvent entraîner la responsabilité criminelle individuelle,

telles que le vol, le pillage ou le détournement de biens culturels protégés, que ce soit durant un conflit armé international ou interne.

PROMOUVOIR LE RESPECT DES NORMES

Comme l'ont démontré les sections précédentes, l'élaboration de nouvelles normes dans le DIH – autant pour améliorer la protection des groupes vulnérables que pour élargir le rayon d'action du DIH – a été et continue d'être une initiative essentielle. L'échec déterminant, et donc l'aspect qu'il sera crucial d'améliorer, a cependant été la *mise en œuvre* de ces normes.

Plusieurs facteurs découlant du changement dans la nature des conflits armés ont aggravé cette détérioration du respect des normes. Dans les conflits traditionnels entre différents États, qui mettaient en scène des armées professionnelles faisant preuve d'une grande discipline militaire, la conformité au DIH (et surtout la distinction entre les cibles militaires et civiles) correspondait à la logique militaire de ce type de conflits. Cependant, en raison des nouvelles circonstances qui entourent les conflits actuels, il n'est pas rare de voir des États déchus, ou en voie de le devenir, et des combats internes acharnés. La lutte est menée par des groupes de rebelles dont la chaîne de commandement est faible et la discipline militaire inefficace, et qui ont peu conscience du DIH, ou encore n'y portent qu'un intérêt mitigé. De plus, les civils sont fréquemment choisis comme cibles de premier plan, que ce soit pour des raisons de haine raciale ou dans le but de propager la terreur. Dans de telles circonstances, l'application du DIH est encore plus difficile qu'en situation de conflit international traditionnel. Ainsi, alors que la rigueur des normes s'est accrue, leur respect, par contre, a diminué. Les médias font couramment état de massives et incessantes violations des règles, même les plus élémentaires. Promouvoir la conformité au DIH est littéralement une affaire de vie ou de mort.

Une méthode utilisée pour promouvoir le respect des normes, et pour laquelle on a réalisé certains progrès, consiste à s'assurer que les contrevenants seront tenus responsables de leurs actes. Les tribunaux spéciaux qu'a créés le Conseil de sécurité pour l'ex-Yougoslavie (1993) et le Rwanda (1994) se sont révélés une importante innovation dans la lutte contre ces individus coupables des plus graves violations du DIH.

Ces tribunaux ont reçu un accueil extrêmement pessimiste et cynique quant à leur véritable impact sur les crimes perpétrés en situation de conflit. Certains avaient peur que la poursuite des criminels de guerre n'entrave les efforts de paix; d'autres étaient convaincus que ces tribunaux n'obtiendraient jamais le soutien nécessaire pour arrêter les contrevenants et les poursuivre en justice. Même les plus ardents défen-

seurs de ces tribunaux étaient prudents dans leurs attentes. Malgré tout, les tribunaux ont recueilli le soutien international nécessaire pour assurer l'arrestation et la reddition de nombreux suspects. Ils ont réglé d'importants cas et ont rendu des décisions révolutionnaires sur le DIH et sur des questions du droit pénal international qui n'avaient pas été abordées depuis Nuremberg. Les tribunaux ont aussi démontré que la justice pénale internationale a sa place et qu'elle ne gêne aucunement les efforts de paix. En fait, le travail des tribunaux s'est révélé utile en isolant les extrémistes et en prévenant le révisionnisme historique, facilitant ainsi l'atteinte d'une paix réelle et durable.

LES TRIBUNAUX DES CRIMES DE GUERRE

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ont vécu des expériences très différentes dans l'obtention de la détention provisoire des accusés. Lorsque Louise Arbour est devenue procureure en chef en 1996, il y avait peu d'accusés dans le quartier pénitentiaire du TPIY et bien peu d'autres en vue. M^me^ Arbour est parvenue à faire pression sur la communauté internationale, et sur la Force de stabilisation (SFOR) des Nations Unies, pour arrêter les individus accusés de crimes. Une vague de redditions volontaires a suivi des arrestations de la SFOR en 1997 et, depuis ce temps, un flot constant de détenus sont transférés vers le TPIY. Bien que les principaux chefs supérieurs (tels que Milosevic, Karadzic et Mladic) soient toujours en liberté en raison d'un manque de coopération de certains pays comme la République fédérale de Yougoslavie, le nombre d'officiers supérieurs en détention provisoire a considérablement augmenté.

Depuis sa création, le TPIR a joui d'un plus grand succès dans l'obtention de la détention provisoire de chefs haut gradés accusés des crimes les plus graves. Bon nombre des principaux dirigeants de la fonction publique impliqués dans le génocide ont fui vers d'autres pays africains, ainsi qu'ailleurs dans le monde. Ces accusés ont été transférés au TPIR en provenance d'États comme le Cameroun, le Kenya, l'Angleterre, la France, le Danemark, la Belgique et les États-Unis. Le Tribunal détient présentement la grande majorité des individus qu'il a publiquement accusés.

Valerie Oosterveld

Il est très important que ces tribunaux poursuivent en justice les individus haut placés afin de démontrer que les meurtres, viols et crimes graves qui ont eu lieu n'auraient pas été d'une telle envergure ni d'une telle violence sans l'appui et les directives des principaux dirigeants de la chaîne de commandement.

Le succès des tribunaux a donné un élan à la création d'une CPI régulière qui remplira des fonctions similaires, mais sur une base permanente. Adopté en juillet 1998, le Statut de la CPI entrera en vigueur une fois que 60 États l'auront ratifié. Le travail des tribunaux et les efforts déployés dans la mise en place d'une CPI ont déjà contribué à générer des « attentes envers la justice » d'envergure mondiale. La volonté de la communauté internationale d'établir des procédures internationales pour répondre aux graves violations du droit humanitaire a incité les systèmes nationaux à redoubler d'ardeur dans la lutte contre ces crimes à l'intérieur de leur juridiction. Ces attentes envers la justice ont aussi mené à des mesures concrètes visant à établir la responsabilité dans des situations aussi diverses que celles du Cambodge, de la Sierra Leone et du Timor oriental.

Nous espérons que les enquêtes et poursuites criminelles concernant les violations les plus graves finiront par avoir un important effet de dissuasion, mais ce ne sera possible qu'avec une application de la justice pénale plus constante et plus immédiate que maintenant. En outre, il ne s'agit pas d'une solution définitive puisque le respect du DIH repose en fin de compte sur l'approbation de celui-ci par les combattants. Par conséquent, il est essentiel d'employer de nombreux moyens additionnels pour promouvoir la conformité au DIH. Parmi ceux-ci, il y a la ratification, la mise en œuvre et la propagation d'instruments du DIH; la formation et l'éducation du personnel militaire et d'autres combattants potentiels ainsi que le développement de cultures axées sur la discipline militaire; une amélioration de l'accès humanitaire aux populations dans le besoin; des examens plus rigoureux et une surveillance accrue de la conduite, incluant des missions d'enquête. La vigilance publique et politique est aussi nécessaire pour s'assurer que les violations sont dénoncées et de la pression est mise sur la promotion de la conformité. C'est uniquement en utilisant de telles mesures que nous pourrons accroître le respect des normes du DIH.

D'énormes progrès ont été réalisés dans l'accroissement de la portée du DIH, la mise en place de nouvelles normes pour les personnes en situation à risque et la consolidation des normes du DIH, mais il reste encore beaucoup de travail à faire. L'évolution du DIH est essentielle pour la protection de la sécurité humaine puisque cette sécurité est souvent taillée en pièces durant les conflits. Cependant, on ne peut isoler les efforts déployés pour développer le DIH. Ils doivent compléter une série d'autres dispositions visant la protection de la sécurité humaine, telles que l'action préventive, la gestion de conflits et les mesures qui s'attaquent aux causes premières des conflits. En fait, nous devons reconnaître que créer un environnement où le DIH est respecté n'est qu'une lointaine alternative à un environnement où le DIH

n'aurait pas de raison d'être. Partout où les conflits éclatent, cependant, l'application du DIH demeure un impératif humanitaire crucial. Nous devons donc lutter pour faire respecter les normes du DIH et continuer d'assurer sa pertinence dans les conflits actuels.

NOTES

1 Meron, Theodor. *War Crimes Law Comes of Age*, Clarendon Press, Oxford, 1998, part. p. 296–304.

2 Une courte liste des règles essentielles applicables aux conflits internes a été reconnue dans l'article 3 des Conventions de Genève de 1949 et modestement augmentée par le Deuxième Protocole additionnel de 1977. Cependant, le Deuxième Protocole additionnel était bien plus rudimentaire que le Premier Protocole additionnel, lequel s'appliquait aux conflits armés internationaux. De plus, les clauses applicables aux conflits armés internes ne contenaient aucun concept de crime punissable, alors qu'il en était question dans les clauses régissant les conflits armés internationaux.

3 Par exemple, Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, après avoir fait remarquer que les civils subissent souvent le choc de la croissante brutalité des conflits armés internes, a indiqué que « ce serait manquer de vision que de créer une Cour qui ne reflète pas cette réalité ». Déclaration de Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, au cours de la conférence diplomatique, 15 juin 1998.

4 Organisation des Nations Unies. Annan, Kofi. *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies* (ST/SGB/1993/13), 6 août 1999.

RÉFÉRENCES

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, Oslo, 18 septembre 1997.

Conventions de Genève de 1949 et *Protocoles additionnels de 1977*, 12 août 1949 et 8 juin 1977.

Meron, Theodor. « International Criminalization of Internal Atrocities », dans *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1 (janvier 1995).

Meron, Theodor. *War Crimes Law Comes of Age*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

Organisation des Nations Unies. Annan, Kofi. *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies*, Circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/1993/13), 6 août 1999.

Robinson, Darryl, et Herman Von Hebel. « War Crimes in Internal Armed Conflict », dans *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 2, 1999.

Statut de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998.

ÉTUDE DE CAS

La Cour pénale internationale

DARRYL ROBINSON

Le mouvement visant à établir une Cour pénale internationale (CPI) permanente est une puissante démonstration de la capacité et de la volonté de la communauté internationale à travailler de concert pour répondre à un urgent besoin de sécurité humaine. Celle-ci a longtemps été en proie à d'odieuses violations du droit humanitaire et à l'envahissante culture d'impunité qui encourage de tels crimes. L'histoire a démontré à maintes reprises de quelle façon l'apparente sécurité du droit et de la civilisation peut être taillée en pièces et remplacée par une éruption de cruautés et d'atrocités les plus barbares. Au lieu de diminuer avec le temps, l'ampleur d'une telle violence n'a fait que s'accroître au cours du XX^e siècle. Malheureusement, la communauté internationale a réagi à ces crimes par l'indifférence ou l'inertie, ou encore par des condamnations soutenues par des menaces peu convaincantes. Le climat d'impunité qui s'est installé a ainsi encouragé d'autres extrémistes à commettre des violations d'une gravité sans cesse croissante.

Si l'on veut protéger la sécurité humaine, cette culture d'impunité doit faire place à une culture de responsabilité[1]. Voilà l'objectif de la CPI. Les partisans de la CPI estiment que dans les cas où les systèmes judiciaires nationaux sont incapables de mener enquête sur des individus responsables de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, et de les poursuivre en justice, une CPI indépendante devrait être prête à prendre la relève. Comme Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, l'a souligné : « La sécurité humaine a pour revers la responsabilité humaine. Ceux qui commettent les crimes les plus odieux en temps de guerre doivent être tenus responsables de leurs actes. Cela est essentiel pour rétablir la paix dans les sociétés dé-

chirées par la guerre. Sans justice, il n'y a pas de réconciliation, et sans réconciliation, il ne saurait y avoir de paix durable. »[2]

L'expérience démontre que, si justice n'est pas rendue, les groupes mécontents décident souvent de se « faire justice eux-mêmes ». Une telle situation mène à des cycles de vengeance et exclut toute possibilité de paix durable et de réconciliation. La justice internationale peut aussi contribuer à la réconciliation nationale en stigmatisant les extrémistes violents et en les chassant de la communauté, ainsi qu'en établissant un rapport impartial des crimes commis dans le but de contrer le révisionnisme historique. Une CPI pourrait contribuer à faire respecter la primauté du droit, même en situation de conflit et de chaos, ainsi qu'à redonner aux victimes un sentiment de justice.

Il est encore plus urgent de dissuader les futurs contrevenants que l'impunité, autrement, encouragerait à commettre des crimes. La justice d'aujourd'hui peut contribuer à protéger les victimes potentielles de demain. Il est possible de tirer des leçons de l'échec de la communauté internationale qui n'a pas su tenir ses promesses de poursuivre en justice les auteurs de crimes contre l'humanité perpétrés envers les Arméniens en 1915. Quelques décennies plus tard, alors que les chefs nazis planifiaient une campagne qui allait être d'une cruauté sans précédent, Hitler avait écarté toute préoccupation concernant une possible responsabilité, avec la question « Qui parle pour les Arméniens? ». En bout de ligne, des millions d'autres sont morts.

Voilà pourquoi le monde doit aller au-delà des discours et établir les mécanismes nécessaires pour faire du concept de responsabilité une réalité. La mise en place d'une Cour pénale internationale était à l'ordre du jour de la communauté internationale avant même la création, il y a 50 ans, des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, mais les véritables pourparlers ont été retardés et reportés pendant des décennies. La création des tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie (1993) et le Rwanda (1994), par le Conseil de sécurité, s'est révélée un énorme pas en avant, mais cette approche comportait d'importantes faiblesses. Parmi celles-ci, les délais substantiels nécessaires pour mettre un tribunal en marche et l'obligation d'obtenir l'accord du Conseil de sécurité pour créer un tribunal, ce qui menait à la justice sélective. Il fallait donc une institution permanente et indépendante pour combler ces lacunes et produire un effet de dissuasion constant et fiable.

L'ÉTABLISSEMENT D'UNE CPI EFFICACE: LE POUVOIR DISCRET EN ACTION

La route menant à la création d'une CPI était, dès le départ, parsemée d'embûches. D'un point de vue technique, on voyait comme un exercice extraordinairement difficile que de développer des procédures

relatives à une justice pénale internationale qui soient acceptables pour les différents systèmes judiciaires de la planète. Il était encore plus décourageant de constater les profondes différences politiques au sujet de la portée, des pouvoirs et de l'indépendance d'un tel tribunal. Pour bien des États, le désir de faire régner la justice cédait devant la peur de subir l'examen rigoureux de leurs propres actes. Bon nombre d'entre eux ont adopté un concept étroit et traditionnel de sécurité nationale qui ne tient pas compte des véritables avantages, pour la sécurité humaine, de favoriser une stabilité régionale et internationale. Ainsi, il régnait une atmosphère étouffante de scepticisme; on croyait les États incapables de s'entendre sur une CPI efficace, une opinion que partageaient surtout les nombreux observateurs dont la vision du monde était solidement enracinée dans les approches traditionnelles de l'opportunisme et de la realpolitik.

L'obtention du soutien nécessaire pour établir une CPI de premier plan est un exemple flagrant de l'efficacité du « pouvoir discret ». Une coalition d'États favorables, en collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) intéressées, a travaillé assidûment à promouvoir une « idée dont le temps était venu ». C'est en 1994 qu'ont débuté les négociations préparatoires visant à débattre de la faisabilité d'une CPI et à élaborer un projet de Statut. Malgré les efforts de certains États pour prolonger les négociations, une association d'États favorables, nommée le « Groupe d'optique commune », a été formée afin de forcer la tenue d'une conférence diplomatique en 1998 dans le but de finaliser et d'adopter un Statut de la CPI. Sous une présidence canadienne, le Groupe d'optique commune n'a cessé de se développer et réunit aujourd'hui plus de 60 États de tous les coins du monde. Ottawa avait demandé aux membres du groupe non seulement d'aller au-delà de leur objectif initial et de définir des positions communes de base, mais aussi de coordonner leur stratégie de façon à constituer un bloc fort au cours des négociations.

Simultanément, les ONG ont joué un rôle de premier plan dans la sensibilisation des intérêts publics et politiques et l'obtention de leur appui en faveur de la CPI. Les ONG ont influencé les négociations par le biais d'éloquents articles de recherche et de pressions politiques, poussant les États à adhérer aux « points de référence » nécessaires à la mise en place d'une Cour efficace. Des centaines d'organisations ont participé à cette promotion de la CPI. La Coalition des ONG pour une Cour pénale internationale, menée de main de maître par William Pace, a joué un rôle exceptionnellement déterminant dans la coordination de ces efforts.

Le soutien politique de haut niveau était un autre élément essentiel afin d'accroître le dynamisme de cette campagne. Par exemple, William

Pace et d'autres dirigeants d'ONG ont approché le ministre Axworthy, en raison de son rôle dans la campagne contre les mines terrestres, pour qu'il contribue à galvaniser le soutien envers la CPI. Le ministre Axworthy, déjà un fervent partisan de la CPI, a intensifié ses efforts dans le développement organisationnel menant à la Conférence de Rome par l'entremise de contacts bilatéraux et multilatéraux ainsi que de déclarations visant à sensibiliser les milieux publics et politiques à l'importance d'une CPI. Des fonctionnaires canadiens de tous niveaux ont exercé des pressions politiques au cours de forums pertinents et ont entrepris des démarches dans les capitales. Les députés canadiens et ceux d'autres pays ont travaillé de concert pour presser les gouvernements de participer de façon constructive aux négociations finales. Afin d'encourager la participation universelle, le Canada a collaboré à la création d'un fonds d'affectation spéciale pour permettre aux pays les moins développés de prendre part aux négociations, en plus de contribuer à la participation d'ONG de ces pays.

Le rôle déjà essentiel du Canada l'est devenu encore plus au début de la Conférence diplomatique de Rome, en juin 1998. L'éminent diplomate canadien Philippe Kirsch a été élu par acclamation président de l'organe de négociation central de la Conférence. Le ministre Axworthy a pris part à la Conférence de Rome pour exhorter les États à soutenir les principes fondamentaux essentiels à « la création d'une Cour qui sera véritablement utile ». Au cours des négociations ultimes, le ministre Axworthy s'est aussi tourné vers les ministres des Affaires étrangères pour qu'ils abordent certaines préoccupations durant des étapes cruciales des pourparlers. De plus, les membres de la délégation canadienne ont joué un rôle d'intermédiaires pour former un consensus sur les différents points des négociations – la définition des crimes, la compétence de la Cour, les principes généraux, la procédure et la structure de l'institution – en comblant des lacunes et en trouvant des moyens novateurs de tenir compte de préoccupations légitimes sans affaiblir la Cour.

Après cinq éreintantes semaines de négociations, des progrès remarquables avaient été réalisés sur des centaines d'aspects techniques du traité. Cependant, il subsistait quelques questions épineuses relatives à certains sujets politiques d'importance. Ces sujets portaient sur l'étendue de la compétence et de l'indépendance de la Cour, ainsi que sur des questions visant à déterminer, par exemple, si la ratification entraînerait automatiquement la reconnaissance de la compétence de la Cour pour tous les crimes inclus dans le Statut ou encore si le procureur serait autorisé à déclencher une enquête sans la recommandation d'un État partie. Finalement, les États n'avaient pu trouver un compromis acceptable sur ces questions délicates. Il incombait donc au bureau

de coordination de rédiger une proposition globale définitive. Cette proposition consistait en un texte soigneusement équilibré reflétant les tendances majoritaires claires (tendances en faveur d'une CPI forte), mais tenant compte autant que possible des points de vue minoritaires, sans toutefois affaiblir la Cour. Le dernier jour de la Conférence, le texte a reçu un appui formidable de la part des délégations. L'Inde et les États-Unis ont cherché à incorporer des restrictions supplémentaires au Statut, mais celles-ci ont été rejetées par une majorité écrasante d'États. Le 17 juillet 1998, lors de la dernière nuit de la Conférence, le Statut était adopté par 120 voix contre 7, avec 21 abstentions.

LES CONSÉQUENCES DE LA CONFÉRENCE DE ROME

Le Statut a été adopté dans une incroyable atmosphère de jubilation et de fête. Certains observateurs ont interprété cette réaction comme une célébration de la « défaite » des Américains, mais ce n'est pas le cas. Les délégués réunis à Rome célébraient l'aboutissement fructueux de nombreuses années de travail méticuleux et l'événement d'une importance déterminante que représente le fait de donner naissance à une CPI efficace. La communauté internationale avait surmonté les divergences et conflits que posaient les perspectives, priorités et systèmes judiciaires d'ordre national pour en venir à une entente sur un nouveau système de justice pénale internationale. Les participants ont reconnu avoir ajouté à l'architecture internationale un monument attendu depuis longtemps, qui permet de fournir une réponse internationale au génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, l'a décrit comme étant « un gage d'espoir pour les générations à venir et un pas de géant sur la voie du respect universel des droits de l'homme et de l'État de droit »[3]. On a fait l'éloge du Canada à maintes reprises pour son rôle crucial dans les négociations.

Le Statut de la CPI adopté à Rome permet à la Cour d'exercer sa compétence sur les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Ces crimes ont été définis avec soin pour concorder avec le droit international existant. Le Statut de la CPI reconnaît aux États concernés le droit de priorité pour enquêter sur de tels crimes et engager des poursuites judiciaires. Cependant, si la CPI estime que les États ne parviennent pas à accomplir ces actions, elle est autorisée à s'attribuer la compétence eu égard aux crimes. Une disposition particulièrement délicate, mais essentielle, permet à la CPI de s'octroyer la compétence nécessaire lorsqu'un État prétend exercer sa compétence

alors qu'il s'agit en fait d'un stratagème visant à protéger un individu de la véritable justice.

La CPI aura son siège à La Haye et sera composée du Bureau du Procureur, du greffe et des différentes Chambres (18 juges répartis entre une Chambre préliminaire, une Chambre de première instance et une Chambre d'appel). Une procédure de la CPI sera entamée à la demande d'un État partie ou du Conseil de sécurité, ou encore par le procureur de la CPI avec l'approbation d'un tribunal de trois juges. Le Statut de la CPI renferme de nombreuses clauses de sauvegarde qui assureront l'application responsable et crédible que commande son grave mandat. Le Statut, qui s'étend sur 83 pages et 128 articles, inclut des dispositions précises qui décrivent la compétence, les procédures, les principes et la structure administrative de cette nouvelle institution d'envergure.

Le Statut de la CPI ne pouvait possiblement satisfaire tous les points de vue – les ONG et de nombreux États en auraient voulu davantage, alors que certains États ont jugé qu'il était allé trop loin. Ce résultat était inévitable étant donné les positions contradictoires et réfractaires qu'avaient adoptées bon nombre de participants. Malgré tout, on a trouvé un juste milieu qui fournit à la Cour tous les atouts nécessaires pour remplir son crucial mandat ainsi qu'une quantité suffisante de garanties pour gagner l'appui d'une grande majorité d'États. Le Statut de la CPI est un tissage d'idéalisme et de pragmatisme qui démontre que la sécurité humaine et la sécurité nationale ne sont pas incompatibles.

L'adoption du Statut de la CPI est un signe encourageant pour le pouvoir discret et la sécurité humaine. Dans bon nombre de négociations intergouvernementales, un projet de texte initial est « dilué » par des États hésitants, mais, dans le cas présent, le Statut adopté à Rome est bien plus fort que le projet de statut qu'avait initialement proposé la Commission du droit international. Par exemple, le Statut de la CPI met en scène un procureur indépendant qui est en mesure d'initier des procédures, une compétence sur les crimes de guerre en situation de conflit armé interne, une compétence qui n'est pas facultative, mais automatique, une autonomie accrue face au Conseil de sécurité, des dispositions qui répondent aux besoins des femmes et des enfants, et d'autres qui abordent la participation et le dédommagement des victimes. Non seulement le Statut est-il plus fort que la plupart des observateurs ne l'avaient prévu, mais il a aussi reçu un appui bien plus considérable. Il s'agit du résultat des efforts qu'ont déployés des États dévoués et des activistes de la société civile pour s'épauler mutuellement. Grâce à la persévérance et à la pression morale d'États à l'optique commune et d'ONG, des éléments écartés il y a quelques années

seulement parce qu'on les jugeait irréalistes ont finalement été reconnus comme réalisables et, en fait, essentiels.

À ceux qui avaient considéré l'établissement d'une CPI comme « irréaliste », la Conférence de Rome a donné un aperçu d'une nouvelle réalité. Une réalité où les États sont réellement prêts à laisser les préoccupations souveraines traditionnelles de côté en faveur des avantages indirects que procure la protection des individus et de la sécurité humaine. Une réalité où la société civile a un impact plus direct sur les négociations internationales. Une réalité où, en raison de l'intensification des atrocités et de leurs répercussions dans le monde, nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de répéter les erreurs du passé. Voici le nouveau réalisme.

Malheureusement, les États-Unis faisaient partie des sept États qui ont voté contre le Statut. Il s'agit d'un autre exemple de cette fâcheuse tendance qu'ont les États-Unis à refuser de se joindre à leurs alliés sur une question de sécurité humaine. Étant donné les bénéfices évidents du soutien américain pour la CPI, tous les efforts possibles ont été déployés pour s'adapter à leurs intérêts légitimes en période de négociations. Cependant, les États-Unis insistaient sur une garantie absolue que les soldats américains ne seraient jamais poursuivis en justice. La grande majorité des délégations étaient d'avis que toute restriction supplémentaire visant à protéger un État entraînerait l'ouverture de failles inacceptables par lesquelles tous les criminels de guerre pourraient échapper à la justice. Il faut espérer qu'avec le temps, les États-Unis et les autres États hésitants seront satisfaits d'une Cour au fonctionnement au-dessus de tout reproche.

L'AVENIR DE LA CPI

Avant que la Cour puisse entreprendre son travail essentiel, une commission préparatoire doit mettre au point les instruments techniques nécessaires à son fonctionnement. Le mandat de ce corps administratif exigeait la rédaction de deux importants documents, les « Éléments des crimes » et le « Règlement de procédure et de preuve », avant le 30 juin 2000. Ces négociations, encore une fois sous la présidence de l'ambassadeur Philippe Kirsch, se sont bien déroulées, les documents étant terminés dans les délais prévus. De plus, certains États qui étaient jusque-là indécis face au Statut de la CPI sont maintenant satisfaits et s'affichent comme de fervents défenseurs de cette dernière.

La CPI siégera à La Haye une fois que 60 États auront ratifié le Statut. Au moment d'écrire ces lignes, près de 100 États avaient signé le Statut et 15, incluant le Canada, l'avaient ratifié. En plus de ratifier le Statut, les États doivent apporter les changements législatifs nécessaires pour l'appliquer et rendre possible la coopération avec cette nou-

velle institution. Le 29 juin 2000, la législation canadienne sur la CPI a reçu la sanction royale, faisant du Canada le premier pays à adopter une législation d'application complète. À l'heure actuelle, le Canada déploie des efforts pour aider d'autres pays dans l'application et la ratification du Statut.

Et ce n'est que le début. Ceux qui appuient la CPI – entre autres les dirigeants politiques, les fonctionnaires, les activistes d'ONG et les agents intergouvernementaux – doivent travailler de concert pour faire naître le jour où le Statut de la CPI sera ratifié par autant de pays que les Conventions de Genève et la Charte de l'ONU, permettant ainsi d'appliquer ces lois humanitaires essentielles presque partout sur la planète. Nous devons continuer de travailler pour qu'un jour les individus qui envisagent de commettre des génocides, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre s'aperçoivent que le monde ne fermera plus les yeux sur ces atrocités, que des enquêteurs seront dépêchés, des preuves rassemblées, des actes dénoncés et des accusations portées. La CPI ne peut prévenir tous ces crimes, mais peut certainement contribuer à améliorer la situation.

En outre, la CPI jouera un rôle de premier plan dans l'évolution de l'opinion internationale concernant l'impunité. Elle aura comme tâche d'encourager les États à enquêter et à intenter des poursuites avec diligence concernant toutes les violations commises à l'intérieur de leur juridiction. La CPI devrait être accompagnée d'autres mécanismes visant à promouvoir la responsabilité, tels que de minutieuses enquêtes nationales, l'exercice de la compétence universelle, l'extradition et la coopération internationales dans la lutte contre ces crimes, la formation militaire, l'opinion publique et la surveillance des comportements en temps de guerre.

La CPI a sans doute déjà eu un impact éducatif, contribuant à attirer l'attention des décisionnaires sur les problèmes de l'impunité et à promouvoir une attente de justice. Depuis l'adoption du Statut de la CPI, nous avons été témoins de la mise en accusation de Slobodan Milosevic et du général Pinochet, ainsi que des efforts revigorés pour que justice soit faite au Cambodge et au Timor oriental. Le monde a pris ses distances par rapport à une histoire si souvent marquée par l'inaction et l'impuissance face aux atrocités, pour se tourner vers une politique de réaction qui privilégie la primauté du droit.

NOTES

1 Comme on l'a déclaré à Nuremberg, « Ce sont des hommes, et non des entités abstraites, qui commettent les crimes contre le droit international et c'est en punissant les individus qui accomplissent de tels méfaits qu'il sera

possible d'appliquer les dispositions du droit international. » Tribunal militaire international de Nuremberg, Jugement, 1er octobre 1946.

2 Notes pour une allocution de Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, à l'occasion de la conférence sur la réforme de l'ONU à la Kennedy School de l'Université Harvard. « La nouvelle diplomatie : l'ONU, la Cour pénale internationale et la sécurité humaine », 25 avril 1998.

3 Annan, Kofi. « Déclaration prononcée durant la cérémonie tenue à Campidoglio pour célébrer l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale », 18 juillet 1998.

RÉFÉRENCES

Axworthy, Lloyd. « Déclaration au cours de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires sur la création d'une Cour pénale internationale », Rome, 15 juin 1998.

Kirsch, Philippe, et John T. Holmes. « The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process », dans *American Journal of International Law*, vol. 93, nº 1, janvier 1999.

Lee, Roy S., dir. *The International Criminal Court – The Making of the Rome Statute : Issues, Negotiations and Results*, La Haye, Kluwer Law International, 1999.

Robinson, Darryl, « Defining "Crimes Against Humanity" at the Rome Conference », dans *American Journal of International Law*, vol. 93, nº 1, janvier 1999).

Statut de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998.

Triffterer, Otto, dir. *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observer's Notes, Article by Article*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

7 Ressources, cupidité, et persistance de la violence

DON HUBERT

La prévention et la résolution des conflits violents exigent que nous nous interrogions sur les origines et la logique de la guerre. Deux courants majeurs se partagent actuellement l'explication des causes des conflits contemporains. Le premier voit dans la violence une réponse à toutes sortes de griefs : la discrimination systématique, la violation des droits de la personne, les inégalités économiques et politiques ou la rareté des ressources, surtout lorsque ces conditions s'accompagnent de clivages sociaux, fondés notamment sur l'origine ethnique ou la religion. Le deuxième courant considère la guerre comme un phénomène irrationnel, soit enraciné dans des « haines ancestrales », qui viennent entraver inutilement le cheminement normal vers le progrès, soit comme « une violence gratuite ». Si les deux écoles reconnaissent que des meneurs d'hommes peuvent attiser les braises d'un conflit, toutes deux considèrent néanmoins que la dynamique des conflits prend ses racines dans le sentiment populaire.

Se pourrait-il, cependant, que la motivation première d'un conflit soit la cupidité plutôt que les griefs? Se pourrait-il que la guerre soit absolument rationnelle aux yeux de ses protagonistes, en particulier aux yeux de ses chefs? Dans les guerres civiles, le profit plutôt que le pouvoir politique semble être de plus en plus souvent à l'origine des violences. Qu'il s'agisse des diamants en Sierra Leone et en Angola, des bois tropicaux au Libéria et au Cambodge, de la drogue en Colombie et en Afghanistan, ou même de l'aide humanitaire en Somalie et au Soudan, l'accumulation de la richesse semble être au cœur des conflits contemporains. Selon un commentateur qui paraphrase la célèbre

formule de Clausewitz, « la guerre est de plus en plus une poursuite d'objectifs économiques par d'autres moyens »[1].

Si les motivations des belligérants sont de nature économique, les deux courants de pensée sont confrontés à des interrogations majeures. Ironiquement, ceux qui considèrent que le conflit est irrationnel trouveront un réconfort dans l'examen minutieux de l'ordre du jour économique des belligérants. Si l'on admet que la durée d'un conflit résulte non de l'anarchie mais du gain économique, il y a peut-être après tout une logique au sein de cette folie.

Pour ceux qui pensent que des griefs ou des conflits d'intérêts fondamentaux sont à l'origine de la violence, le problème est plus inquiétant. Si la motivation première d'un conflit armé est de nature économique, la base même de la résolution du conflit par la négociation est sapée et l'espoir d'une solution politique est mince. Les auteurs d'un ouvrage récent sur la résolution des conflits posent la question sans ambages : « Si les conflits modernes se transforment en batailles néo-médiévales entre chefs de guerre, barons de la drogue, mercenaires ou milices qui tirent profit de la guerre et qui voient en elle le seul moyen de gagner leur vie, comment peut-on espérer résoudre les différends de manière pacifique? »[2]* Non seulement ces groupes risquent-ils de s'opposer à un accord négocié, mais ils n'ont peut-être même pas envie de sortir vainqueurs du conflit, ce qui ébranle plus profondément encore la réflexion traditionnelle sur la guerre et la paix.

Jusqu'où mener cette analyse est le sujet du débat. D'aucuns affirment que les motivations économiques sont les causes essentielles à analyser pour comprendre l'origine des conflits violents. Paul Collier, directeur du Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale, affirme que la cupidité est la première cause des conflits contemporains et que les factions rivales déclenchent et entretiennent la guerre par intérêt économique[3]. Bien que Collier étaye ses affirmations d'arguments macroéconomiques, il est généralement admis que les préoccupations économiques jouent un rôle plus important dans la persistance des conflits violents que dans la déclaration des hostilités.

QUOI DE NEUF DANS LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE DES GUERRES?

Les exemples précédents illustrent bien l'importance des motivations économiques dans la persistance des conflits violents. Mais est-ce vraiment nouveau? Les différences entre les guerres civiles des années 90 déclenchées pour des raisons économiques et les conflits de la période de la guerre froide semblent évidentes, du moins au premier abord. Contrairement à ce que l'on dit souvent, il ne s'agit pas d'un déplacement des conflits entre États vers des conflits internes. Les guerres civi-

les étaient déjà plus nombreuses durant la période de la guerre froide que les guerres entre États. Selon un expert, les trois quarts des conflits entre 1945 et 1995 étaient des conflits internes[4]. La fin de la guerre froide semble toutefois avoir mis en lumière deux facteurs particulièrement importants. Tout d'abord, privés de l'appui des superpuissances, les belligérants ont dû chercher un soutien ailleurs, notamment dans les pouvoirs régionaux, la diaspora, les multinationales, et les associations criminelles. Par ailleurs, l'effondrement du communisme a sapé les fondements idéologiques d'un grand nombre de groupes insurgés partout dans le monde. Dans beaucoup de régions où les combats se sont poursuivis, le Myanmar, le Cambodge ou la Colombie par exemple, l'idéologie a été supplantée par l'économie.

Le lien entre la violence et la cupidité n'est pas une caractéristique nouvelle des conflits, mais plutôt la résurgence d'un phénomène ancien, car, comme le fait remarquer le théoricien de la guerre Martin van Creveld, les guerres contemporaines sont de nature médiévale en ce qu'elles ne font pas la différence entre l'État et la société, le soldat et le civil, les opérations internes ou externes au-delà des frontières, et entre la guerre et le crime organisé[5]. De toute façon, la question de savoir si le point est nouveau ou non n'est pas le sujet de notre propos. Que les motivations économiques aient été ou non à la base de conflits violents par le passé, si elles le sont aujourd'hui, elles méritent toute notre attention. « Alors que la communauté internationale s'efforce d'endiguer la désintégration des États et d'enrayer la violence entre communautés, l'efficacité de son intervention, dans les deux cas, est sérieusement compromise par son incapacité à examiner la situation du point de vue des intérêts des belligérants eux-mêmes. »[6*] Quels sont donc ces facteurs qui stimulent ou éteignent les conflits et comment la guerre crée-t-elle des débouchés économiques?

DES RESSOURCES POUR SE BATTRE OU SE BATTRE POUR DES RESSOURCES?

Il faut commencer par faire une distinction entre la quête de ressources pour poursuivre la guerre et l'accumulation pure et simple de ressources. Les armées ont toujours eu besoin de nourriture, d'équipement et d'armement, et leur couper les vivres est un moyen d'obliger les belligérants à négocier la paix. La situation devient plus problématique lorsque l'accumulation de richesses est le principal motif de la poursuite du conflit. Des armées autonomes sont une chose; une justification économique de la guerre qui se suffit à elle-même en est une autre.

Évidemment, dans la pratique, ces distinctions sont rarement aussi nettement identifiables et les raisons qui justifient les combats peuvent se modifier aisément en cours de conflit. Même si, à l'origine, les racines

de la guerre plongent dans un sentiment légitime de persécution, en cours de conflit, la cupidité peut prendre la préséance sur les motivations. Il n'est pas difficile d'imaginer comment se produit la transition entre la poursuite d'objectifs politiques collectifs et la poursuite des objectifs privés d'une élite. Puisque tous les belligérants ont besoin de ressources pour continuer les combats, s'ils ne sont pas parrainés par l'étranger, ils doivent se les procurer par eux-mêmes. Il n'y a alors qu'un pas à faire pour employer les moyens existants à de nouvelles fins.

Il faut ajouter que les motivations économiques ne sont probablement pas d'égale importance pour tous les combattants. Les hauts responsables politiques visent souvent le pouvoir politique aussi bien que le pouvoir économique. Si Jonas Savimbi, chef de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA), n'avait recherché que le profit économique, il aurait mieux fait d'investir les centaines de millions de profit générés par le commerce des diamants plutôt que de s'en servir pour le réarmement. De la même manière, si on est bien forcé de reconnaître que des motifs micro-économiques interviennent dans l'enrôlement des soldats, ils ne sauraient suffire à justifier à eux seuls la poursuite des hostilités. Le lien évident qui existe entre la motivation économique et la poursuite des conflits violents est particulièrement bien illustré par la hiérarchie intermédiaire, notamment les forces paramilitaires et les chefs de guerre. Ainsi, la célèbre organisation paramilitaire des Tigres d'Arkan a pris la direction des opérations serbes en Bosnie en échange du droit au pillage; de même, en Sierra Leone ou au Myanmar, les chefs de guerre locaux monnayent leur loyauté politique en échange d'une certaine autonomie économique.

Après avoir étudié la nature de la motivation économique des conflits et ses implications pour les divers échelons des forces armées, il reste à se demander comment cela fonctionne dans la pratique. Quelles sont les méthodes utilisées pour générer de la richesse dans une économie de guerre? Le vol, l'extorsion ou l'impôt en sont quelques-unes. De tout temps, le pillage et la mise à sac ont permis aux soldats d'arrondir leur salaire; l'extorsion et l'offre de « protection » rémunérée sont aussi pratiques courantes. Dans un pays en guerre, la productivité nationale baisse considérablement et les richesses que l'on peut tirer des populations locales et de l'économie se réduisent. Ainsi, si les populations civiles souffrent immanquablement, la plupart des étrangers ne sont pas épargnés: l'accès des compagnies minières est taxé; on kidnappe les employés des multinationales pour exiger des rançons; et l'aide humanitaire est détournée ou tout simplement volée.

Les belligérants qui ne s'engagent pas dans le vol manifeste peuvent choisir de se constituer en entreprises à but lucratif de plein droit. En

contrôlant des territoires, surtout dans les régions frontalières, ils peuvent non seulement imposer des taxes sur les importations et les exportations de marchandises, mais encore exercer un monopole sur le commerce. De plus, l'altération des marchés inhérente à une économie de guerre génère souvent des marges de profit exceptionnellement élevées, surtout lorsque la répression crée un marché noir florissant.

Ce sont toutefois les ressources naturelles qui constituent le véritable facteur à l'origine des conflits à motivation économique : les bois tropicaux, les pierres précieuses, les minerais, le pétrole ainsi que le commerce illégal de stupéfiants. Les exemples ne manquent pas. On estime que Charles Taylor a réussi à soutirer 200 à 250 millions $US par an au Libéria au début des années 90. Ses ressources essentielles, par ordre d'importance, étaient les diamants, le bois, le caoutchouc et le minerai de fer, chacune représentant un rapport annuel situé entre 20 et 40 millions $US[7]. Au Cambodge, après la signature des accords de paix, les Khmers rouges, avec l'aide de l'armée et des entreprises thaïlandaises, vendaient du bois et des pierres précieuses pour un montant approximatif de 20 millions $ par mois[8]. Les diamants ont constitué une monnaie d'échange particulièrement lucrative dans plusieurs conflits africains. Entre 1992 et 1998, le groupe rebelle angolais UNITA a perçu 3,72 milliards $US provenant de la vente de diamants; les groupes rebelles en Sierra Leone ont, de leur côté, effectué quelque 250 millions $ de commerce annuel avec les diamants depuis le milieu des années 90[9].

Pour savoir jusqu'à quel point cette dimension économique contribue à la persistance de certains conflits, il faudrait étudier le phénomène plus avant. Mais il existe suffisamment de preuves à ce jour pour justifier l'intérêt de ceux qui souhaitent mettre un terme aux conflits qui perdurent. Le défi n'est pas mince pour les décideurs. Il semble, en effet, que « la guerre confère une légitimité à diverses activités criminelles visant à accroître les richesses qui sont elles-mêmes des sources de revenus nécessaires pour soutenir la guerre. Le conflit permanent est plus ou moins nécessaire aux belligérants pour asseoir leur pouvoir et leur permettre d'avoir accès aux ressources. »[10]*

ÉLIMINER LES PROFITS DE LA GUERRE

Le défi est de repenser les facteurs de stimulation et de dissuasion économiques pour encourager la résolution des conflits et s'assurer que les conflits futurs seront gérés sans avoir recours à la violence. Jusqu'à présent, la plupart des tentatives visaient à offrir de meilleures incitations à la paix, à rendre la « paix lucrative ». Dans certains cas, les dictateurs déposés se sont vu offrir l'immunité en exil (y compris la jouissance des

biens usurpés); dans d'autres, on s'est efforcé « d'acheter » les chefs des groupes d'insurgés comme ce fut le cas, de manière évidente, pour la Résistance nationale mozambicaine (RENAMO). Rendre la paix lucrative est aussi la logique dominante des efforts de reconstruction après les conflits bien qu'il soit problématique de garantir la cohérence des objectifs de consolidation de la paix et des politiques macroéconomiques. Néanmoins, que la consolidation de la paix après des années de guerre passe nécessairement par la réduction des profits que certains tirent de la poursuite des hostilités est l'argument central de ce chapitre. En résumé, une consolidation efficace de la paix consiste à rendre celle-ci lucrative *et* à éliminer les profits éventuels de la guerre.

Cette conclusion exige une réorientation de nos efforts de consolidation de la paix. Nous devons tout d'abord nous assurer que les conséquences de nos interventions extérieures n'ont pas un effet contraire à l'effet désiré, même involontairement. Ainsi, négocier avec les belligérants peut conférer une légitimité injustifiée à des criminels de guerre ou à des chefs militaires; les sanctions économiques à grande échelle, quant à elles, peuvent avoir pour effet de renforcer le marché noir.

Les interventions de la communauté internationale doivent par ailleurs se concentrer sur les aspects économiques des conflits contemporains. La plupart des activités de consolidation de la paix sont, d'une manière ou d'une autre, des actions de soutien à ceux qui souhaitent la paix, plus particulièrement aux organisations de la société civile. Ces organisations ne sont toutefois pas toujours les mieux placées pour aider à réduire la rentabilité de la guerre. De plus, l'efficacité des interventions exige souvent des sanctions économiques ou des actions en justice qui sont, les unes comme les autres, difficiles à mettre en œuvre et controversées. Une coopération étroite entre les services de police et les services de renseignements est indispensable pour démêler l'écheveau des réseaux secrets et autres relations d'affaires complexes avant que de nouvelles mesures puissent être envisagées.

Enfin, on ne peut totalement éliminer les profits au cœur d'un conflit. Au fur et à mesure que sont démantelés des réseaux, il en surgit de nouveaux. Ce que l'on peut faire, c'est les déstabiliser périodiquement et réduire les profits. La mondialisation offre ici un avantage direct: les transferts internationaux d'argent et de ressources, s'ils offrent des occasions inespérées aux chefs de guerre qui veulent se lancer dans des entreprises lucratives, leur imposent aussi un contrôle international. Reste à savoir si la communauté internationale est prête à faire usage de ce moyen de pression pour que cessent les détournements de l'aide humanitaire, pour que les sanctions et les embargos soient appliqués scrupuleusement, et pour freiner les profits excessifs des organisations commerciales qui opèrent dans des zones de conflit.

L'aide humanitaire

Ces dernières années, l'aide humanitaire a souvent été accusée d'« alimenter » les conflits, malgré ses bonnes intentions. S'il existe certainement des exemples notoires de cette affirmation, comme le détournement massif de l'aide alimentaire en Somalie, le contrôle par les rebelles des camps de réfugiés du Zaïre oriental, et même, peut-être, les opérations humanitaires actuelles au Soudan, on ne doit pas en tirer de conclusions hâtives. Comme l'explique Shearer: « Les exemples de détournement de l'aide humanitaire ou de l'effet de cette dernière sur la pérennité des conflits sont souvent des anecdotes extraites de situations particulières généralisées à d'autres conflits. »[11]* L'aide humanitaire n'est pas facile à voler ou à revendre et, comparée aux diamants, au bois précieux, ou à la drogue, elle est de peu de valeur. De plus, l'augmentation de son volume ou sa réduction ne semblent pas être en lien étroit avec l'intensité des combats. Ces conclusions confirment l'opinion généralement admise que les conséquences négatives ou positives de l'aide extérieure sont généralement surestimées.

Il n'en reste pas moins que la communauté humanitaire doit se soucier en priorité des conséquences indésirables de l'aide humanitaire. Nous devons en effet nous assurer que nos interventions dans les zones de conflit apportent un réel soulagement aux populations visées. Toutefois, à l'exception de quelques cas particuliers, l'aide humanitaire n'a pas d'influence décisive sur les économies de guerre.

Sanctions et embargos

Les sanctions économiques et les embargos commerciaux constituent l'un des outils les plus efficaces à la disposition de la communauté internationale pour mettre un terme aux conflits et maintenir la paix et la sécurité. Le principe des sanctions a cependant été beaucoup critiqué ces dernières années, surtout dans le cas de l'Irak, pour leur inefficacité politique et les souffrances qu'elles entraînent pour la population. On oublie aussi souvent de mentionner que les sanctions économiques encouragent le marché noir et renforcent le crime organisé. Les sanctions sont une forme de guerre économique et « la guerre économique entraîne inévitablement le crime économique »[12]*. Bien qu'elles soient destinées à entraîner un changement de comportement politique, elles obligent même les entrepreneurs les plus respectueux de la loi à les outrepasser. Pire encore, elles renforcent une criminalité qui perdure longtemps après leur levée.

Heureusement, trois nouvelles tendances apparaissent dans l'évolution des politiques relatives aux sanctions, qui pourront aider à résoudre le problème de l'activité criminelle qu'elles engendrent inévitablement: appliquer les sanctions avec fermeté; cibler plus spécifiquement les

responsables; et enfin, restreindre les actions non officielles. L'étude de cas ci-après est la meilleure illustration de la mise en œuvre de ces trois principes dans le cadre de l'application des sanctions du Conseil de sécurité contre le groupe rebelle angolais UNITA.

LES SANCTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Les années 90 ont véritablement été la décennie des sanctions. Durant ces dix années, le Conseil de sécurité a imposé douze régimes de sanctions, bien plus que durant les 40 années précédentes. Cependant, leur efficacité est controversée et les conséquences humanitaires peuvent être graves.

Dès le début de son mandat de deux ans, le Canada a eu pour objectif d'augmenter l'efficacité politique des sanctions imposées par l'ONU tout en s'efforçant d'atténuer leurs conséquences humanitaires. Une stratégie à deux volets a été adoptée, qui se concentrait d'un côté sur l'application des sanctions à certains des pays et, de l'autre, sur la révision des politiques du Conseil de sécurité d'un point de vue plus général. En ce qui concerne l'application des sanctions, le Canada a choisi de porter son attention plus particulièrement sur l'Angola et l'Irak. Dès son arrivée au Conseil, le Canada est parvenu à siéger au comité des sanctions contre l'Angola. Les efforts qu'il a fournis pour augmenter l'efficacité des sanctions du Conseil de sécurité contre le groupe rebelle de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) sont illustrés par l'étude du cas de l'Angola qui suit ce chapitre.

Ces dernières années, le Conseil s'est retrouvé dans une impasse face aux sanctions imposées à l'Irak. Peu après avoir rejoint le Conseil, le Canada s'est efforcé de débloquer cette situation en proposant la constitution de plusieurs groupes d'experts chargés d'étudier les problèmes majeurs, parmi lesquels le désarmement, les conséquences humanitaires des sanctions, les prisonniers de guerre koweïtiens, et les réparations. Les comptes rendus des groupes d'experts sont à la base de la Résolution 1284. Bien que celle-ci n'ait pas obtenu la majorité de cinq voix nécessaire (la Russie, la France et la Chine se sont abstenues), elle a réussi à établir un équilibre entre les obligations de l'Irak découlant des résolutions antérieures et la reprise des inspections de l'armement, et un possible assouplissement des sanctions en échange de sa coopération.

Confronté à l'usage répandu des sanctions au cours des années 90, le Canada a conclu qu'une révision scrupuleuse de celles-ci était nécessaire. Pour ce faire, il a parrainé une importante étude indépendante des sanctions du Conseil de sécurité au cours de la décennie écoulée par l'Académie mondiale pour la paix. L'ouvrage, intitulé *The Sanctions Decade*[1], contient une série de lignes directrices et de recommandations pratiques

destinées à améliorer le fonctionnement du principe des sanctions. Plusieurs recommandations importantes visent à atténuer les conséquences humanitaires des sanctions en ciblant plus précisément les objectifs en effectuant des études préalables et un contrôle continu, ainsi qu'en allégeant les procédures d'exemption humanitaire. L'ouvrage a été présenté en avril 2000, sous la présidence du ministre des Affaires étrangères Axworthy et du Secrétaire général Annan lors du symposium qui réunissait des membres du Conseil, des experts indépendants ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG).

Dans sa préface de *The Sanctions Decade,* le ministre Axworthy insiste sur sa volonté d'engager une réforme des sanctions:

Nous devons tous nous soucier des conséquences humanitaires désastreuses que les sanctions peuvent impliquer. Les souffrances de civils innocents, en particulier des enfants, sont un prix trop élevé à payer pour obliger des tyrans à respecter les décisions du Conseil. Ces souffrances ne sont pas nécessaires. Il est possible d'élaborer un régime de sanctions qui fonctionne de manière à protéger les civils. Les sanctions imposées par le Conseil doivent tenir compte de la protection des civils autant que de la réalisation des objectifs politiques. Il en va de la crédibilité, de la légitimité et de l'efficacité de ce moyen de pression.

Afin d'influencer les décisions du Conseil et de lancer une réforme des sanctions, le Canada a encouragé la création d'un groupe de travail chargé de la politique des sanctions. Ce dernier a été officiellement constitué au cours d'un débat en séance publique du Conseil en avril 2000, le premier du genre à inclure une participation élargie des membres de l'ONU. Le groupe de travail avait pour mandat principal de définir des procédés susceptibles de réduire les conséquences néfastes des sanctions sur les populations civiles. Il devait remettre son rapport au Conseil en novembre 2000 et présenter la somme de ses recommandations générales pour améliorer l'élaboration, l'administration et l'application des sanctions.

Pour la première fois, le Conseil dispose d'un forum qui lui permet d'étudier toute la gamme des questions que soulève l'application de sanctions, et de proposer des réformes à l'intérieur comme à l'extérieur du Conseil de sécurité. Le groupe de travail se propose également de tracer les lignes directrices qui encadreront les procédés de décision du Conseil lors du choix des sanctions, pour favoriser notamment celles qui n'auront pas d'effets néfastes sur les civils.

Patrick Wittmann

1 Cortright, David, et George Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000.

Lorsque la frontière entre la guerre et le crime organisé devient floue, les sanctions politiques générales doivent s'accompagner de sanctions criminelles individuelles. D'autres chapitres de cet ouvrage attestent des progrès remarquables accomplis dans la poursuite des responsables de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Ils n'ont cependant pas été accompagnés des efforts internationaux nécessaires pour endiguer la criminalité en « col blanc ». Les efforts internationaux doivent parvenir à restreindre les profits que génère la guerre et à confisquer les biens mal acquis; les moyens pour le faire existent. L'objectif de la dernière Convention pour la suppression du financement du terrorisme est notamment d'endiguer le rançonnement des diasporas. Un logiciel d'interdiction bancaire déjà employé pour retracer les transactions financières des trafiquants de drogue pourrait être adapté et utilisé pour contrer un plus grand nombre d'activités criminelles liées à la guerre. L'annulation du secret bancaire afin de retrouver des ressources nationales volées par des individus comme Abacha et Soeharto ouvre également la voie à la récupération des trésors de guerre mis de côté dans des paradis fiscaux. Mais il reste beaucoup à faire. Il y a plus de deux ans, le Secrétaire général de l'ONU recommandait au Conseil de sécurité dans un rapport important sur les conflits en Afrique que « la loi internationale rende les combattants financièrement responsables des dommages causés à leurs victimes [...] et qu'un mécanisme juridique international soit mis en place pour faciliter la recherche, la confiscation et la récupération des biens des parties contrevenantes et de leurs dirigeants »[13*].

Le secteur privé

Le rôle du secteur privé international dans les économies de guerre est un sujet particulièrement épineux pour la communauté internationale. À l'évidence, il n'est pas facile de déterminer le degré de complicité dont peuvent être accusées les multinationales présentes dans les zones de conflit et le sujet suscite bien des controverses. Cependant, lorsque les chefs de guerre se servent de réseaux commerciaux internationaux pour blanchir des ressources illégales, on peut considérer que les multinationales partagent une partie de la responsabilité de la prolongation des guerres civiles.

Plusieurs remèdes sont actuellement à l'étude. L'un d'eux consiste à mettre sur pied des codes de conduite volontaires pour les sociétés ayant des activités commerciales dans les zones de conflit, comme ceux qui ont été mis en place pour la main-d'œuvre et l'environnement. Il s'agit là d'une option qui mérite d'être retenue, mais on a souvent tendance à mettre en place ces codes de conduite après que l'opinion pu-

blique se soit manifestée et non avant. Une deuxième option consiste à définir plus sévèrement la responsabilité des entreprises dans les zones de conflit et peut se traduire par une pression des actionnaires ou, dans les cas extrêmes, par des boycotts de la part des consommateurs. Le mécontentement de l'opinion envers les activités de Shell au Nigeria et en mer du Nord semble avoir entraîné une modification importante des pratiques de l'entreprise. Bien que les liens entre les activités des entreprises et la guerre soient moins évidents, la menace d'un boycott des diamants, par exemple, semble avoir eu les mêmes résultats.

Un autre aspect particulièrement préoccupant concerne les rapports entre les conflits, les sociétés exploitantes de ressources et les agences de sécurité privées. Jakkie Cilliers souligne l'apparition d'un ménage à trois qui permet « à l'élite gouvernante de reprendre le contrôle des ressources publiques et privées, [et de cette manière] garantit aux compagnies minières des gouvernements captifs et malléables qui leur permettent d'exploiter leurs concessions, chacun trouvant son compte dans la stabilité résultant de l'existence d'agences de sécurité »[14*]. Souvent la sécurité est achetée sous le manteau du secret en hypothéquant les profits miniers futurs. Malgré une prise de conscience grandissante du problème que représentent les agences de sécurité et les mercenaires, peu de politiques proposent des solutions efficaces. Ces difficultés viennent encore confirmer la nécessité de tenir compte du rôle des acteurs non étatiques dans les conflits civils contemporains.

CONCLUSION

Pour être en mesure d'effectuer des interventions efficaces en matière de résolution de conflits et de consolidation de la paix, il est de plus en plus important de comprendre les motivations économiques des conflits actuels. La dynamique des économies de guerre doit être décortiquée au plus vite, notamment pour dénoncer la cupidité et ses méthodes là où celles-ci entravent la négociation des accords. Nous en savons toutefois déjà assez pour reconnaître que les outils efficaces à notre disposition sont bien rares. Évoluant très lentement, le droit criminel international commence à peine à poser de véritables limites aux activités d'individus à la solde d'organisations criminelles. Nos structures vieillissantes en matière de sécurité internationale s'efforcent de résoudre le problème des acteurs non étatiques et des opérations commerciales. Enfin, dans le cas d'États impuissants ou inopérants, il est impossible de contrôler ceux dont les activités criminelles facilitent ou même encouragent la course aux profits issus de la guerre.

NOTES

1 Keen, David. *The Economic Functions of Violence in Civil Wars,* Adelphi Paper 320, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 11.
2 Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham et Tom Woodhouse. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts,* Cambridge, Polity Press, 1999, p. 3.
3 Collier, Paul. « Doing Well Out of War: An Economic Perspective », dans Berdal, Mats, et Malone, David, dir. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars,* Boulder, CO, Westview Press, 2000.
4 Holsti, Kal. *War, the State and the State of War,* Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
5 Van Creveld, Martin. *The Transformation of War,* New York, The Free Press, 1991.
6 King, Charles. *Ending Civil Wars,* Adelphi Paper 308, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 81.
7 Reno, William. *Warlord Politics and African States,* Boulder, CO, Lynne Rienner, 1999, p. 99.
8 Cortright, David, et George Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s,* Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000, p. 137.
9 Global Witness. *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angola Conflict,* Londres, Global Witness, 1998, et Reno. *Warlord Politics,* p. 126.
10 Kaldor, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era,* Cambridge, Polity Press, 1999, p. 110.
11 Shearer, David. « Aiding or Abetting: Humanitarian Aid and Its Economic Role in Civil War », dans Berdal et Malone, dir., *Greed and Grievance.*
12 Naylor, R.T. *Patriots and Profiteers: On Economic Warfare, Embargo Busting and State-Sponsored Crime,* Toronto, McClelland & Stewart, 1999, p. 4.
13 Rapport du secrétaire général. *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique* (S/1998/318), 16 avril 1998.
14 Cilliers, Jakkie. « Private Security in War-torn African States », dans Cilliers, Jakkie, et Peggy Mason, dir., *Peace, Profit or Plunder: The Privatization of Security in War-torn African States,* Halfway House, Institute for Security Studies, 1999, p. 7.

* Traduction libre.

RÉFÉRENCES

Cilliers, Jakkie. « Private Security in War-torn African States », dans Cilliers, Jakkie, et Peggy Mason, dir., *Peace, Profit or Plunder: The Privatization of Security in War-torn African States,* Halfway House, Institute for Security Studies, 1999.

Collier, Paul. «Doing Well Out of War: An Economic Perspective», dans Berdal, Mats, et Malone, David, dir. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, CO, Westview Press, 2000.

Cortright, David, et George Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000.

Global Witness. *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, Londres, Global Witness, 1998.

Holsti, Kal. *War, the State and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Kaldor, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999.

Keen, David. *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper 320, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham et Tom Woodhouse. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge, Polity Press, 1999.

Nations Unies. *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité de l'ONU* (s/1998/318), 16 avril 1998.

Naylor, R.T. *Patriots and Profiteers: On Economic Warfare, Embargo Busting and State-Sponsored Crime*, Toronto, McClelland & Stewart, 1999.

Reno, William. *Warlord Politics and African States*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1999.

ÉTUDE DE CAS

Les sanctions contre l'Angola

ROBERT FOWLER ET DAVID ANGELL

On accuse parfois le Conseil de sécurité d'accorder une plus grande attention à l'imposition de sanctions qu'à leur application. Durant les sept années consécutives à l'adoption de la Résolution 864 (1993), la manière dont le Conseil a géré les sanctions imposées au mouvement rebelle en Angola semble corroborer l'opinion selon laquelle les sanctions sont devenues une fin en soi – un geste politique sans application ni suivi. La volonté politique de faire appliquer les sanctions est absente, et il semble que les difficultés intrinsèques à la mise en œuvre de certaines mesures n'aient pas été pleinement perçues au moment de leur introduction.

Lorsqu'il prend place au Conseil de sécurité en janvier 1999, le Canada est nommé à la direction du comité responsable de l'application des sanctions contre l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). Le régime des sanctions est large et soigneusement ciblé, mais son impact reste limité. Une culture de l'impunité s'est développée à mesure que certains individus et gouvernements se sont rendu compte que la violation des sanctions n'impliquait aucun coût réel.

Le Canada décide de durcir le régime des sanctions, pour deux raisons principales. Premièrement, le Canada souhaite promouvoir et restaurer la crédibilité de l'autorité du Conseil en ce qui concerne la sécurité des personnes et la résolution pacifique des conflits. Plus d'un million d'Angolais ont perdu la vie dans une guerre civile qui dure depuis plus de 30 ans. Quelque 200 personnes meurent chaque jour. Plus du tiers des 12 millions de la population angolaise est déplacée. C'est une guerre brutale et sans pitié dont les principales victimes sont des civils innocents. Cinq Angolais sur six vivant de nos jours n'ont ja-

mais connu la paix. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a décrété que l'Angola était le pire pays au monde où grandir. Des sanctions ne peuvent suffire à mettre fin à la catastrophe humaine que connaît l'Angola, mais elles peuvent participer à la création de conditions propices à un arrêt définitif des hostilités.

Deuxièmement, le Canada voit dans ce mandat l'occasion de contenir une source de conflits incessants en Afrique. L'UNITA est depuis plusieurs dizaines d'années une force déstabilisante dans la région et au-delà. Le risque de déstabilisation dû à la guerre civile en Angola, et particulièrement aux agissements de l'UNITA, est toujours aussi présent.

De façon plus générale, assurer la présidence du Comité des sanctions contre l'Angola permet au Canada de déployer un large éventail d'initiatives susceptibles d'améliorer l'efficacité, la précision et la crédibilité des sanctions au niveau diplomatique. Parmi ces initiatives, une étude exhaustive des sanctions est confiée à l'Académie mondiale pour la paix, et un débat en profondeur est engagé au sein du Conseil de sécurité sur les sanctions et leur application, avec la création d'un groupe de travail du Conseil de sécurité sur la gestion des régimes de sanctions.

LES SANCTIONS

Les sanctions contre l'UNITA ont été décidées progressivement devant le peu de cas que faisait cette dernière du résultat des élections de 1992 jugées libres et justes par les Nations Unies (ONU), et son refus de se plier aux engagements pris lors de l'Accord de paix de Lusaka qui les avait suivies. L'objectif des sanctions est de favoriser un règlement politique durable de la guerre civile en Angola et de réduire la capacité de l'UNITA de poursuivre militairement la concrétisation de ses objectifs. Ces sanctions sont imposées uniquement à l'UNITA et non au gouvernement de l'Angola. Le Conseil de sécurité a conclu à plusieurs reprises que l'UNITA, dirigée par Jonas Savimbi, est la première responsable de la reprise de la guerre civile.

Les sanctions contenues dans les Résolutions 864 (1993), 1127 (1997) et 1173 (1998) du Conseil comprennent des interdictions sur les points suivants :

- la vente et la fourniture d'armes et autres formes d'assistance militaire à l'UNITA;
- la vente ou la fourniture de pétrole et de produits pétroliers à l'UNITA;
- la représentation à l'étranger et les voyages de l'UNITA ou de membres adultes et membres des familles proches de la direction de l'UNITA; et
- la vente ou l'exportation de diamants par l'UNITA.

Les mesures stipulent aussi la saisie des comptes bancaires et autres avoirs de l'UNITA.

LE RÔLE DES INTERVENANTS NON ÉTATIQUES

Compte tenu de leur nature, l'application des mesures exige la prise en compte du secteur privé et d'autres acteurs non étatiques ainsi qu'une étroite collaboration avec ces intervenants. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont des alliées précieuses dans l'application efficace des sanctions. Global Witness et Human Rights Watch sont de celles qui nous ont fourni une assistance essentielle.

La nécessité d'une coopération avec des intervenants non étatiques est particulièrement pertinente dans le cas des sanctions sur les diamants. Principale source de revenus de l'UNITA, ils rapportent en ce moment environ 150 à 200 millions $ par an. C'est une baisse substantielle par rapport au demi-milliard $ des années 90, mais, malgré cette baisse, l'UNITA a tout de même récolté entre trois et quatre milliards $US de revenus dans les dix dernières années. Il est essentiel de réduire ces revenus et d'augmenter le coût des achats d'armes et de pétrole de l'UNITA si nous voulons réussir à réduire sa capacité de lutte armée de manière significative. Cet aspect quelque peu exotique du régime des sanctions a eu un large écho au plan public. Le fait qu'il s'agisse de diamants a mis du « piquant » dans le débat sur les sanctions contre l'UNITA, et le succès ou l'échec de ces dernières aura un impact significatif sur la perception de l'opinion publique quant à l'efficacité du régime des sanctions en général, même si d'autres domaines, en particulier les restrictions sur les ventes ou fournitures de produits pétroliers et d'armement ou autres formes d'assistance militaire à l'UNITA peuvent avoir un impact plus important sur la réduction de sa capacité de faire la guerre.

Le fondement de l'approche du Comité des sanctions pour casser la dynamique entre le commerce illégal de diamants et le conflit armé a été la coopération avec l'industrie du diamant et le secteur non gouvernemental. Dès le début, l'industrie du diamant a soutenu les efforts du Comité des sanctions. La résolution adoptée en juillet 1999 par l'International Diamond Manufacturers'Association et la World Federation of Diamond Bourses a donné corps à ce soutien en appelant tous les membres de l'industrie du diamant à ne pas acheter de diamants provenant de l'Angola, sauf accompagnés d'un certificat d'origine délivré par le gouvernement angolais. De même, l'engagement public du chef de file du secteur du diamant, DeBeers Consolidated Mines Limited, et de son organisation centrale de vente à respecter les sanctions sur le diamant, ainsi que la collaboration sur le plan pratique

de sociétés individuelles et du Haut Conseil du Diamant basé à Anvers ont contribué à l'efficacité des sanctions.

Les intervenants non étatiques ont joué également un rôle important dans le régime de sanctions à d'autres égards. L'interdiction de se pourvoir d'une assistance militaire touchait directement les organisations de sécurité privées – c'est-à-dire les mercenaires – et les vendeurs d'armes privés. Le transport aérien de marchandises par des entreprises aériennes pirates affectait tous les aspects du régime de sanctions.

CIBLER L'ÉCONOMIE DE GUERRE

Le Canada a d'abord cherché à familiariser l'opinion publique avec le principe des sanctions. À cet effet, nous (les auteurs) avons voyagé dans des dizaines de pays d'Afrique centrale, d'Afrique du Sud, d'Europe de l'Est et d'Europe occidentale en mai et juillet 1999 pour discuter avec des officiels gouvernementaux, des représentants de l'industrie et autres dans le dessein d'améliorer l'efficacité des sanctions. Nous nous sommes aussi adressés à des organes décisionnels importants dont le conseil des ministres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) réuni à Alger en juillet, qui a adopté conséquemment une résolution de soutien au régime de sanctions.

À la suite de ces déplacements, nous avons remis deux comptes rendus au Conseil de sécurité (documents s/1999/644 du 4 juin 1999 et s/1999/829 du 28 juillet 1999), accessibles sur le site de la Mission permanente du Canada (www.un.int/canada). Ces documents contiennent 19 recommandations intermédiaires, dont un nombre substantiel à l'intention d'intervenants non étatiques, dans le secteur privé en particulier. Nous recommandons, par exemple, de proposer à Interpol de collaborer avec le Comité des sanctions, d'inviter les acheteurs de diamants à aider le Comité à définir des mesures pratiques limitant l'accès de l'UNITA aux marchés officiels de diamants, et d'encourager les associations industrielles réunissant des sociétés opérant en Afrique du Sud à sensibiliser leurs membres à l'obligation qu'ils ont de respecter les sanctions contre l'UNITA imposées par le Conseil, ainsi qu'à la portée de telles mesures.

De plus, dans sa Résolution 1237 (1999), le Conseil a désigné un Groupe d'experts chargés de recueillir des renseignements sur les violations des sanctions contre l'UNITA et leurs auteurs et de proposer des recommandations sur l'application de ces sanctions. C'est la première fois que le Conseil crée une structure de cette nature, composée de dix membres en provenance de Chine, de France, de Namibie, de la Fédération de Russie, d'Afrique du Sud, de Suisse, des États-Unis et du Zimbabwe sous la présidence d'un ambassadeur suédois et la vice-présidence d'un colonel du Botswana.

Les membres du Groupe ont enquêté dans environ 30 pays sur une période de 6 mois avant de transmettre leur rapport au Conseil de sécurité le 15 mars 2000. Le rapport, qui citait des noms, dont ceux de chefs de gouvernements, a déclenché un scandale. Il contenait en outre 39 recommandations qui, une fois appliquées, pourraient avoir un impact concret et substantiel sur la capacité de l'UNITA à faire la guerre, en réduisant ses revenus, en augmentant ses coûts, et en bloquant son approvisionnement. En focalisant son attention sur les mécanismes de violation des sanctions, le rapport du Groupe d'experts ainsi que l'attention particulière portée à ces sanctions longtemps négligées par le passé ont contribué, si l'on en croit les nombreux observateurs, dont le gouvernement Angolais, à réduire massivement la capacité de l'UNITA à prendre par les armes ce que les électeurs angolais lui avaient refusé en 1992.

Il n'y a qu'une véritable certitude dans le conflit civil absolument insensé qui s'éternise en Angola : les civils ont désespérément besoin de protection. Les orateurs qui m'ont précédé ont clairement décrit l'ampleur des menaces qui pèsent sur les Angolais ordinaires. Nous avons là un pays où 1 million de personnes ont péri dans la violence; où la catastrophe humanitaire n'est jamais bien loin, avec des gens qui peinent à survivre d'un jour à l'autre; où il est trop dangereux pour les ruraux de sortir de chez eux par crainte des mines terrestres; où les enfants courent un péril plus grave que n'importe où ailleurs sur la planète; où une personne sur trois a été arrachée à son foyer; enfin, un pays, pour le dire simplement, où personne n'a échappé aux affres de la guerre. [...]

Priver l'UNITA des moyens de faire la guerre aiderait à promouvoir la paix. Évidemment, cela était l'objectif visé lorsque des mesures à cette fin ont été adoptées il y plusieurs années. Mais ce n'est un secret pour personne : le non-respect – délibéré ou non – des décisions du Conseil en l'occurrence a été la règle plutôt que l'exception. Le Conseil de sécurité a pris une mesure sans précédent pour renverser cette tendance il y a un an, lorsqu'il a approuvé la création d'un Groupe d'experts indépendants ayant pour mandat de recueillir des renseignements précis sur le respect – et le non-respect – des dispositions du régime de sanctions et de présenter au Conseil des recommandations sur la façon de les mettre en application. [...]

Les efforts du Groupe d'experts ont également mis en lumière la réalité et l'incidence des nouvelles économies de guerre – le lien entre les parties à la violence armée, l'exploitation des personnes et des ressources et les intérêts commerciaux qui en tirent profit. Dans un nombre grandissant de situations de conflit, les programmes économiques coexistent avec les objectifs politiques et militaires dans la perpétuation de la violence et la vic-

timisation des personnes. Tenir compte des répercussions de cette situation sur la paix et la sécurité mérite plus ample réflexion de la part du Conseil de sécurité, qui devra également élaborer des réponses créatives.

Finalement, les conclusions du Groupe d'experts soulignent le fait que même si les décisions du Conseil reflètent la volonté de la communauté internationale, leur mise en œuvre dépend de l'action de chacun des membres. Appliquer des sanctions ciblées – des embargos financiers ou des embargos sur les armes par exemple – signifie partager le savoir-faire, l'expérience et les renseignements relatifs à la façon dont on s'attaque aux autres menaces – le blanchiment d'argent et le commerce de la drogue – lorsque les tactiques utilisées pour leur faire face peuvent être similaires. Pour certains pays, dont le Canada, cela peut également signifier l'étude des outils juridiques existants et déterminer s'il est possible de les adapter pour infléchir le comportement négatif de ceux qui opèrent sur ou depuis leur territoire. [...]

Après trente années de guerre civile, tous conviendront que le peuple angolais a droit, c'est là la moindre des choses, à une paix durable et à la stabilité. Or, nous espérons que le travail du Comité des sanctions contre l'Angola permettra d'atteindre cet objectif. Cette démarche sans précédent aura, j'en suis convaincu, une application plus large dans les activités du Conseil et ses efforts pour promouvoir la sécurité humaine.

Lloyd Axworthy, ministre des Affaires Étrangères au Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la situation en Angola, 18 avril 2000.

Les 39 recommandations du rapport du Groupe d'experts sont réalistes et exécutables, mais leur mise en application sera difficile sans la collaboration des intervenants non étatiques. Le Groupe conclut que les intervenants non étatiques, c'est-à-dire les courtiers privés, qui constituent le marché international des armes, et les pilotes privés, qui opèrent les « services de taxi » gros porteurs, jouent un rôle décisif dans la capacité de l'UNITA à se procurer des armes et autres approvisionnements.

De nombreuses recommandations du Groupe font allusion aux intervenants non étatiques[1]. Dans le domaine des armements et de l'assistance militaire par exemple, le Groupe recommande aux gouvernements d'inscrire, d'autoriser et de suivre les activités des courtiers en armements et de faciliter l'accès des organisations internationales, qui travaillent à réduire les transferts illégaux d'armements, à des renseignements pertinents (recommandation 2). Le Groupe souscrit à la proposition de l'Ukraine de réunir une conférence des pays exportateurs d'armes pour définir les moyens de freiner l'approvisionnement de l'UNITA par des trafiquants d'armes.

En ce qui concerne le pétrole et les produits pétroliers, le Groupe propose que les compagnies pétrolières et les gouvernements institutionnalisent des mécanismes d'échange de renseignements qui canaliseront le flux d'information sur les possibilités de détournements illégaux de combustible vers l'UNITA. Le Groupe recommande de conduire des analyses de type ADN, en liaison possible avec des compagnies privées, dans le but de déterminer l'origine du combustible obtenu ou saisi à l'UNITA.

En ce qui concerne les diamants, le Groupe invite l'industrie à élaborer et à mettre en œuvre des mesures pour garantir l'adhésion de tous ses partenaires mondiaux au régime de sanctions contre l'UNITA. Le Groupe recommande aussi l'organisation d'une conférence d'experts dans le but de définir un système de contrôle qui permette une transparence et une obligation redditionnelle accrues de la circulation des diamants depuis leur origine jusqu'aux Bourses, incluant des mécanismes d'identification des diamants arrivant dans les centres sans déclaration douanière et la création d'une base de données sur les caractéristiques des diamants. L'industrie devrait être représentée à cette conférence.

En ce qui concerne les finances et les avoirs, le Groupe recommande que les États membres prennent des dispositions pour confisquer les avoirs contrôlés par l'UNITA ne provenant pas de sources légitimes et spécifie que les avoirs saisis et confisqués doivent principalement bénéficier au peuple angolais (recommandation 19); une récompense substantielle devrait être versée pour encourager n'importe quelle institution, ONG, ou personne qui retrace, recherche, et identifie des avoirs de l'UNITA passibles de sanctions. Le Groupe recommande ensuite que des procédures bancaires soient mises en œuvre pour faciliter l'identification des particuliers visés par les sanctions et le gel des avoirs.

CONSOLIDER LA COOPÉRATION

Le Groupe donne aussi des conseils pour la gestion des sanctions en général. Il recommande notamment d'établir des liens formels et une collaboration régulière entre l'ONU et les organisations, dont Interpol, impliquées dans la surveillance et l'application des sanctions. Le Groupe recommande l'élaboration d'une « Trousse d'information sur les sanctions », incluant un site Web, pour préciser les objectifs et la portée du régime de sanctions, y compris la responsabilité des intervenants non étatiques.

Le résultat de ces diverses initiatives est que les sanctions commencent enfin à fonctionner. Certains événements anecdotiques nous indiquent clairement que l'UNITA a peine à accéder au marché avec ses diamants. Elle rencontre aussi des problèmes de livraison d'armes et d'autres marchandises provenant de l'étranger car il devient de plus en plus difficile de trouver des fournisseurs prêts à prendre ce risque

et qu'il lui en coûte plus cher de négocier avec ceux qui veulent bien le faire. Lors d'un débat au Conseil de sécurité, le ministre d'État britannique Peter Hain a déclaré que les défaites militaires encourues par l'UNITA ajoutées à l'attention nouvelle portée à ceux qui violent les sanctions offrent une occasion unique depuis 25 ans de mettre un terme à la guerre civile en Angola.

La publication du rapport du Groupe d'experts n'est pas une fin en soi. Nous devons rester vigilants si nous voulons que l'UNITA soit privée de sa capacité militaire. L'attention du monde doit rester focalisée sur l'application effective des sanctions, sinon, les fournisseurs à bas prix et autres violateurs de sanctions réapparaîtront dès que l'attention publique se portera ailleurs.

Le 18 avril 2000, le Conseil de sécurité a démontré son engagement à veiller à ce que les sanctions continuent d'avoir un impact sur la réduction de la capacité de l'UNITA à poursuivre ses objectifs par des moyens militaires. Ce jour-là, lors d'une rencontre présidée par le ministre des Affaires étrangères du Canada Axworthy à laquelle participait le ministre des Affaires étrangères de l'Angola Miranda, le Conseil a adopté à l'unanimité une résolution substantielle qui répondait à plus des trois quarts des recommandations du Groupe d'experts. La Résolution 1295 (2000) met aussi en œuvre le mécanisme de surveillance recommandé par le Groupe pour que soit maintenue l'attention publique et diplomatique sur les sanctions contre l'UNITA. La Résolution exprime clairement l'intention du Conseil de prendre des mesures contre ceux dont il a conclu qu'ils violent les sanctions contre l'UNITA, et fixe au 18 novembre 2000 la date limite d'une première décision à cet égard.

Il est clair à présent que des sanctions ciblées peuvent être efficaces là où existe la volonté de les appliquer et qu'individuellement les pays peuvent avoir une influence considérable s'ils s'efforcent d'insuffler cette volonté et de vaincre la perception d'impunité. En bout de ligne, une collaboration plus large reste toutefois indispensable, en particulier avec les intervenants non étatiques.

NOTE

1 Nations Unies. *Rapport du Groupe d'experts sur les violations des sanctions du Conseil de sécurité à l'UNITA* (S/2000/203), 10 mars 2000.

RÉFÉRENCES

Cortright, David et George A. Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 2000.

Fowler, Robert R. « Discours sur le Rapport du Groupe d'experts au Conseil de sécurité des Nations Unies », New York, 18 avril 2000.

Nations Unies. *Lettre datée du 4 juin 1999, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 864 (1993) du Conseil de Sécurité concernant la situation en Angola* (S/1999/644), 4 juin 1999.

- *Lettre datée du 28 juillet 1999, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 864 (1993) concernant la situation en Angola* (S/1999/829), 28 juillet 1999.
- *Rapport du Groupe d'experts sur les violations des sanctions du Conseil de sécurité à l'UNITA* (S/2000/203), 10 mars 2000.
- *Résolution 864 du Conseil de sécurité*, 15 septembre 1993.
- *Résolution 1127 du Conseil de sécurité*, 28 août 1997.
- *Résolution 1173 du Conseil de sécurité*, 12 juin 1998.
- *Résolution 1237 du Conseil de sécurité*, 7 mai 1999.
- *Résolution 1295 du Conseil de sécurité*, 18 avril 2000.

Protocole de Lusaka (Accord de paix), Lusaka, Zambie, 15 novembre 1994.

8 Le crime transnational dans un monde sans frontières

TERRY CORMIER

Les efforts déployés pour lutter contre le crime et le terrorisme à l'échelle internationale – s'assurer que les gens dans la rue au Canada ne courent aucun danger – représentent l'aspect national de la plateforme de la sécurité humaine et servent à sensibiliser la population à cette réalité. Le progrès technologique et la diminution des obstacles au commerce mondial ont débouché sur la création d'un environnement électronique uniforme dont profitent non seulement les entreprises, mais aussi les criminels. De plus en plus, les organisations criminelles (dont celles qui soutiennent des milices paramilitaires) opèrent en réseau et cherchent à établir des filiales et des alliances stratégiques au même titre que les entreprises internationales honnêtes (les cartels russes, colombiens et asiatiques, par exemple). Les technologies récentes permettent aux organisations terroristes de se déplacer et de se camoufler plus facilement, d'accroître leur pouvoir de destruction et de se procurer les moyens nécessaires pour propager leurs messages extrémistes et amasser des fonds.

C'est au Sommet d'Halifax, en 1995, que le Canada a inscrit le crime international à l'ordre du jour d'une rencontre du G-8 pour la première fois. À la suite de cette initiative canadienne, le crime est devenu une question récurrente dans le processus du sommet du G-8. Depuis le Sommet d'Halifax, un groupe d'experts du G-8 – maintenant appelé le Groupe de Lyon – étudie de près ces menaces. À mesure que les menaces criminelles liées à la mondialisation se précisent, les travaux du Groupe de Lyon prennent de l'ampleur. Reconnaissant la nature du danger, les Nations Unies travaillent actuellement à l'élaboration d'une

nouvelle Convention contre le crime transnational organisé. Ses travaux portent sur trois protocoles ayant trait au passage de réfugiés clandestins, au trafic de femmes et d'enfants ainsi qu'aux armes à feu.

Dans notre monde de la haute technologie, la liste des « voisins » avec qui nous devons coopérer est plus longue que jamais. Les problèmes qui nous touchent ne sont pas seulement liés aux pays avec lesquels nous partageons une frontière, des liens commerciaux importants et des croyances politiques et sociales, mais aussi à ceux qui sont éloignés de nous d'un point de vue géographique, historique, culturel ou même philosophique. Les Canadiens ne doivent pas être surpris qu'une crise de la sécurité humaine faisant rage à l'autre bout du monde puisse avoir des répercussions sur leur vie par le biais du crime organisé et de la violence liée à l'origine ethnique.

> Les difficultés sans précédent que soulève le monde criminel d'aujourd'hui mènent à la conclusion évidente qu'un pays ne peut efficacement lutter seul contre la croissance du crime transnational. Des questions qui, traditionnellement, étaient exclusivement réservées aux gouvernements nationaux doivent maintenant être abordées dans une optique multilatérale afin que l'on puisse s'entendre sur des stratégies communes. Si les criminels se mondialisent, ceux qui les combattent doivent eux aussi fournir un effort d'envergure mondiale et mettre en place des réseaux efficaces de coopération technologique, juridique et judiciaire s'ils ne veulent pas se retrouver loin derrière. Combattre le crime sous toutes ses formes est, bien sûr, une fin en soi puisque ses victimes sont des êtres humains – des hommes, des femmes et des enfants qui souffrent lorsque des criminels leur volent leur dignité, leurs droits fondamentaux, leurs biens et parfois leur santé ou même leur vie. Mais il s'agit aussi d'une partie d'un tout qui consiste à fournir un effort mondial pour créer un monde pacifique et prospère basé sur des valeurs qui véhiculent l'importance de la justice, de la démocratie et des droits de l'homme pour tous.
>
> Déclaration de la Vice-Secrétaire générale de l'ONU, Louise Fréchette, dans le cadre du Dixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, avril 1999. Traduction libre.

Le crime mondial a un impact direct sur la sécurité des gens, la stabilité des sociétés et la capacité des gouvernements à diriger. Dans son Rapport sur le développement humain de 1999, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime que les syndicats du crime organisé font des profits annuels de 1,5 billion $ – montant

supérieur à toutes les économies nationales du monde, à l'exception de trois. Le crime organisé amasse cette somme d'argent considérable en profitant de la misère des victimes – les femmes et les enfants forcés à se prostituer, les gens tués par des criminels qui se servent d'armes à feu illégales, d'autres qui voient leurs rêves s'envoler avec leurs économies aux mains d'escrocs, les jeunes ruinés par la drogue et les vies innocentes fauchées par des actes terroristes. Les individus qui commettent ces actes ne s'arrêtent plus aux frontières politiques : ils voient un monde d'occasions s'ouvrir à eux.

LA DROGUE

Le commerce international des stupéfiants est l'une des plus importantes industries au monde. Les trafiquants utilisent les plus récentes technologies pour contrer le dépistage; dans bon nombre de nos villes, les vendeurs de drogue font usage de téléphones cellulaires et de téléavertisseurs pour déjouer les autorités. Le trafic s'effectue aussi facilement que le transport de marchandises à travers le monde. L'héroïne et la cocaïne ne ruinent pas seulement des vies; elles peuvent aussi ruiner des États entiers. Dans certaines régions, les profits que génèrent les groupes organisés de trafiquants de drogue servent à financer des milices paramilitaires ainsi qu'à détruire des gouvernements et leur capacité d'offrir à leurs citoyens la sécurité et la protection les plus élémentaires.

Les pays ne sont pas en mesure de lutter contre ce fléau en ayant recours aux formes traditionnelles de relations internationales. De 1985 à 1994, la production de feuilles de coca a plus que doublé, et celle du pavot asiatique, plus que triplé. Alors que cette production augmentait, le débat international sur le problème prenait essentiellement la forme d'un exercice d'accusation entre ceux qui étaient considérés comme producteurs et ceux qui étaient considérés comme consommateurs. La hausse de la production de stupéfiants à base de plantes s'accompagnait de deux autres tendances. D'abord, une hausse de la production de drogues synthétiques, substances chimiques pouvant être fabriquées dans de petits laboratoires situés à proximité des clients. Ensuite, une hausse de la consommation dans les pays qui jusqu'alors s'occupaient de la production pour les marchés développés ou servaient de points de transit. La communauté internationale en est alors venue à la conclusion que tous les pays devaient maintenant se partager la responsabilité du problème, la ligne qui séparait les producteurs des consommateurs étant devenue indistincte.

Sous la gouverne canadienne, les pays de l'Organisation des États américains (OÉA) ont récemment négocié la mise en place du Mécanisme multilatéral d'évaluation (MME), un procédé qui permet aux

34 pays membres d'évaluer les efforts que déploient les autres membres dans la lutte contre la drogue. L'objectif du MME est de renforcer la confiance mutuelle, les discussions et la coopération hémisphériques dans le but de s'attaquer au problème de la drogue avec une efficacité accrue. En vertu du MME, on cherchera un équilibre entre les différentes politiques antidrogue, y compris les efforts liés à la santé et à l'environnement social afin de réduire la demande, et les démarches des forces de l'ordre pour réduire l'approvisionnement.

En 1999, le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy a amorcé un dialogue ministériel sur les drogues avec ses homologues des pays de l'OÉA. Cette discussion, qui a pris place durant l'Assemblée générale de l'OÉA tenue dans la ville de Guatemala, a permis d'aborder le problème de la drogue dans le contexte de la sécurité humaine. Elle a contribué à établir des liens entre la gestion publique, les armes légères, le développement et le commerce, la santé et l'éducation ainsi que l'engagement gouvernemental. Au cours de cette concertation, on a souligné que le monde de la drogue se retrouve au cœur de la plupart des activités criminelles. Les stupéfiants mènent à la corruption, au blanchiment d'argent et au trafic d'armes à feu. On a aussi mis l'accent sur le fait que l'enjeu concerne autant l'offre que la demande. En mettant l'individu au centre du débat sur la façon de réduire l'impact négatif des drogues, nous nous assurons d'aborder, de concert avec la question de la production, celle de la demande, qui inclut l'éducation et les efforts déployés pour réduire cette demande.

> Le commerce des drogues illicites constitue un autre grand défi pour les gouvernements et les gens de l'hémisphère. À bien des égards, c'est la quintessence des problèmes de sécurité humaine, un problème aux aspects multiples et aux dimensions multinationales qui nous menace tous en touchant avec la plus grande sévérité les éléments les plus vulnérables de nos sociétés.
>
> Déclaration de l'honorable David Kilgour, secrétaire d'État pour l'Amérique Latine et l'Afrique, au cours de la 29e Assemblée générale annuelle de l'Organisation des États américains, juin 1999.

LA CORRUPTION

Se servir de sa position au sein du gouvernement pour s'enrichir, soudoyer des représentants de la fonction publique et offrir des pots-de-vin dans le but de conclure une transaction constituent de graves problèmes qui touchent bon nombre de pays. Lorsque la corruption se

met en place, elle peut détruire des sociétés entières. Dans les sociétés où la corruption et les pots-de-vin sont très répandus, les décisions économiques ne sont pas transparentes et ne dépendent pas uniquement de facteurs économiques. Le pays entier paie très cher le coût de cette inefficacité et de cette absence de règles précises. La corruption n'est pas fonction du niveau de développement d'un pays, mais elle affaiblit considérablement les sociétés qui se relèvent d'un conflit. La corruption peut servir à l'achat d'armes en situation de conflit et contribuer massivement à l'instabilité et à l'incertitude politique. Plus que tout autre facteur, la corruption ronge la suprématie de la loi et la légitimité du système politique. Au Sommet du G-8 de Cologne en 1999, les dirigeants mondiaux ont vivement recommandé que les actes de corruption impliquant des représentants de la fonction publique soient considérés comme des infractions criminelles. En décembre 1998, le Canada a promulgué ses propres lois pour combattre la corruption des agents publics étrangers. En plus de nous permettre de ratifier la Convention sur la lutte contre la corruption de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), cette promulgation est à l'origine de l'entrée en vigueur de la Convention à l'OCDE.

LE BLANCHIMENT D'ARGENT

Le blanchiment d'argent se définit par tout acte ou toute tentative visant à dissimuler ou à camoufler des recettes obtenues de façon illégale dans le but de faire croire qu'elles proviennent de sources honnêtes. Les membres du crime organisé doivent blanchir cet argent afin de le convertir en fonds qu'ils vont pouvoir utiliser dans la véritable économie. Toute lutte contre le crime organisé passe par des actions visant les recettes du crime. Lorsque le crime international réussit à se dérober aux régimes de sanctions, il contrecarre les objectifs politiques de la communauté internationale.

Le Groupe d'action financière (GAFI), dont le Canada est un membre de premier plan, estime que les sommes d'argent blanchies annuellement dans le monde provenant uniquement du commerce de la drogue varient entre 300 et 500 milliards $US. L'ajout des capitaux blanchis émanant du crime économique et d'autres activités criminelles qui ne sont pas liées à la drogue ferait probablement doubler ces chiffres. On estime que le montant d'argent blanchi annuellement au Canada se situe entre cinq et quatorze milliards $. La vitesse à laquelle s'effectuent les transferts de fonds par voie électronique ne simplifie pas la lutte contre ce fléau. Dans certains cas, l'appât de gains considérables amène des professionnels autrement honnêtes – comptables, avocats, agents immobiliers, banquiers – à faciliter le blanchiment d'argent. Bien

qu'il soit difficile d'identifier clairement les victimes de tels actes criminels, l'ensemble de la société paie le prix de cette industrie qui soutient des industries illégales souvent meurtrières, comme la vente et la contrebande de drogues, et occasionne des pertes de revenus gouvernementaux, que doivent compenser les citoyens honnêtes. Au niveau international, le blanchiment d'argent sert à dissimuler les recettes provenant de ventes d'armes illégales ou à camoufler le soutien accordé aux milices paramilitaires dans les pays déchirés par la guerre.

> La demande d'armes légères est alimentée par ceux dont les ambitions provoquent la misère humaine. Ils reçoivent l'aide et l'encouragement d'intérêts commerciaux louches, qui tirent profit du marché des conflits. L'un des échecs de la mondialisation réside dans le fait qu'elle a permis la mise en place d'une nouvelle économie de la guerre, dans laquelle, en échange de diamants et d'autres ressources naturelles, certaines sociétés fournissent aux seigneurs de la guerre les ressources financières dont ils ont besoin pour mener leurs actions. Cet argent se retrouve aux mains d'autres intérêts commerciaux louches, qui ne sont que trop heureux de faire des bénéfices au moyen du commerce illicite des armes.
>
> Discours prononcé par Lloyd Axworthy, ministres des Affaires étrangères, devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, septembre 1999.

Le gouvernement canadien a présenté à la Chambre des communes une nouvelle législation pour contrer le blanchiment d'argent. Cette législation prévoit le signalement obligatoire de transactions suspectes et du mouvement transfrontalier de grandes quantités de devises, ainsi que la mise en place d'une Unité de l'information financière. Le Canada est aussi actif sur le plan international, surtout par l'entremise du GAFI et du G-8, dans la lutte contre ce problème de plus en plus grave.

LE TRAFIC D'ÊTRES HUMAINS ET DE RÉFUGIÉS CLANDESTINS

L'Organisation internationale pour les migrations estime que le trafic illégal d'êtres humains rapporte jusqu'à sept milliards $US à l'échelle mondiale. Cette industrie criminelle a sérieusement mis à l'épreuve la « capacité d'absorption », à la fois économique et sociale, des pays touchés. Les célèbres cas de réfugiés de la mer ne doivent pas jeter une ombre sur les arrivées quotidiennes à nos frontières. On estime qu'entre 8000 et 16 000 personnes s'introduisent au Canada chaque année, la majorité par les aéroports, avec l'aide de passeurs de réfugiés clan-

destins. On a évalué que l'impact économique et commercial du trafic d'immigrants sur le Canada varie entre 120 et 400 millions $par année. Ce sont des associations de criminels organisées qui aident les gens à entrer illégalement au Canada. Il est impossible de calculer les dommages causés à l'intégrité de notre processus d'immigration et à la structure de la société canadienne. De plus, tous les immigrants ne désirent pas absolument passer à l'Ouest. Les conflits et la famine, parfois les deux, sont à l'origine de la plupart des émigrations d'envergure. Les civils en situation de conflit sont particulièrement vulnérables face à ceux qui leur offrent la possibilité de fuir en échange d'une somme d'argent. Lorsque les conflits éclatent, il ne manque pas d'individus qui cherchent à tirer profit de la misère des gens.

Le trafic des femmes et des enfants est encore plus tragique; les victimes sont entraînées dans des complots malhonnêtes, deviennent esclaves sexuels ou aboutissent dans des ateliers clandestins. L'ONU négocie actuellement une nouvelle Convention contre le crime transnational organisé, qui inclut bon nombre de protocoles dont l'un vise à réduire le trafic des femmes et des enfants.

LES ARMES À FEU

Réduire le trafic des armes à feu et des armes légères constitue un élément important pour les forces de l'ordre, crucial pour abaisser le nombre de décès ou de blessés reliés à l'utilisation criminelle des armes à feu, et essentiel pour soutenir les efforts déployés afin de diminuer les risques de conflit. La création de régimes internationaux pour contrôler le commerce des armes légères et des armes à feu viendra renforcer le Programme canadien de contrôle des armes à feu (établi en vertu de la Loi sur les armes à feu) et appuyer le système national d'inscription des fusils. À l'heure actuelle, les efforts du Canada se concentrent sur l'élaboration du protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions et d'autres matériels connexes qui accompagnera la Convention contre le crime transnational organisé. Le projet de protocole est largement inspiré de la Convention interaméricaine sur la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes, que le Canada a signée.

LE TERRORISME

Le terrorisme représente une menace pour la paix et la stabilité de tous les États ainsi que pour la sécurité et le bien-être de tous les citoyens. Il émane souvent de conflits régionaux et d'États en difficulté, mais s'étend fréquemment jusqu'à nos sociétés à base d'immigrants. Alors

que le monde rapetisse sans cesse, il devient de plus en plus facile pour les terroristes de s'en prendre à la paix et à la tranquillité de nos vies. Grâce aux récentes percées technologiques, tout individu qui le désire vraiment peut trouver sur le Web comment fabriquer des engins explosifs qui causeront un maximum de dommages. De nouveaux dangers se dessinent sous la forme d'armes biologiques, et les attaques dirigées contre les systèmes d'information servant d'assises aux infrastructures cruciales, tels que les réseaux d'énergie et de communication, peuvent ravager nos vies. Le terrorisme nous rappelle que nous ne sommes pas immunisés contre l'instabilité et les conflits qui sévissent à l'autre bout du monde. L'accès potentiel des terroristes à des armes de destruction massive placera bientôt le terrorisme parmi les principales menaces contre la sécurité nationale et nous amènera à considérer avec plus de zèle ses origines ayant trait à la sécurité humaine.

CONCLUSION

Il est de plus en plus urgent de déployer des efforts pour protéger les gens contre toutes les formes du crime transnational. Nous participons à de nombreux forums – l'ONU, l'OÉA, le G-8, l'OCDE –, mais aussi à des ententes bilatérales, dans le but de faire progresser la lutte contre le crime. Jusqu'à une époque relativement récente, on voyait les coûts liés au crime comme une considération politique purement nationale. Toutefois, dans notre monde qui ne cesse de rapetisser, le crime s'inscrit de plus en plus comme un phénomène mondial qui nécessite des efforts internationaux pour le combattre. Cependant, les pays ne peuvent en venir à un consensus sur la recherche et le dépistage des communications criminelles sans trouver des façons d'harmoniser, à l'échelle mondiale, les besoins nationaux en matière de droits humains et constitutionnels dans le secteur délicat du dépistage, de la recherche et de la saisie des communications.

Étudier les impacts du crime sur la sécurité humaine nous permet de garder un œil sur l'avenir : quels sont les nouveaux dangers qui accompagneront les changements technologiques, économiques ou sociaux? Il est déjà évident que la démarcation s'efface rapidement entre les plateformes nationales et internationales de la sécurité humaine. Par exemple, le travail effectué dans le domaine du blanchiment d'argent peut très bien être lié aux efforts déployés pour renforcer les régimes de sanctions visés. Le travail sur le crime et la mondialisation économiques pourrait fournir des renseignements utiles dans la considération des effets stimulants et dissuasifs d'un conflit sur l'économie.

Nous devons trouver la façon de rationaliser nos concepts de souveraineté en fonction d'une réalité où les individus qui s'engagent dans

le crime de haute technologie n'ont aucun égard pour les frontières. Pour assurer efficacement la sécurité de nos citoyens, il sera aussi nécessaire de trouver des façons de mondialiser des mécanismes qui accordent autant d'importance aux droits humains qu'aux exigences de la souveraineté.

RÉFÉRENCES

Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et autres matériels connexes, Washington, DC, 14 novembre 1997.

OCDE. *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales,* Paris, 17 décembre 1997.

ÉTUDE DE CAS

Le terrorisme

VICTOR RAKMIL

Les menaces terroristes contre la sécurité humaine constituent un problème auquel les sociétés sont confrontées depuis de nombreux siècles. Depuis les débuts de la politique, il s'est toujours trouvé des fous, des idéalistes incontrôlés et des groupes d'intérêts désavoués, affaiblis ou désavantagés, pour avoir recours à la violence dans le but d'atteindre des objectifs de nature politique. Malgré l'étendue de la démocratie, le terrorisme demeure une menace constante. Il est cependant possible de prendre des mesures pour freiner le terrorisme, mais aussi de le prévenir, de débusquer les terroristes et, si nécessaire, de les traduire en justice. La clé consiste à trouver les moyens de combattre ce fléau pour qu'il cesse de représenter une menace pour la sécurité humaine.

Le Canada n'a jamais été témoin d'attaques terroristes semblables à celles qui touchent d'autres parties du monde. Néanmoins, nous ne pouvons ignorer le fait que, chaque année, des Canadiens sont victimes de terrorisme quelque part sur la planète. Cinquante Canadiens et résidents canadiens pris en otage en Égypte, une nouvelle mariée victime d'un attentat à la bombe dans le métro parisien, une mère et son fils tués au cours d'un détournement d'avion et des personnes kidnappées en Arabie et en Amérique du Sud sont toutes des victimes innocentes qui se trouvaient au mauvais endroit au mauvais moment. En tant que nation constituée en grande partie d'immigrants fiers de leur pays d'origine, et avec lequel ils entretiennent des liens étroits, bon nombre de Canadiens sont directement affectés par ces événements qui frappent des contrées éloignées. Les préoccupations des Canadiens au sujet

d'amis et de proches à l'étranger sont une des raisons qui justifient l'importance de la lutte contre le terrorisme pour le Canada.

Au cours des dernières années, nous avons surmonté de nombreux obstacles dans la lutte contre le terrorisme. Le Canada et ses partenaires du G-8 et des Nations Unies (ONU) ont mis un terme au débat politique entourant la définition du terrorisme pour se concentrer sur la mise en place de mesures pratiques visant à le combattre. Nous avons renforcé le cadre législatif international, amélioré la coopération entre les services de renseignements, développé des forces de l'ordre à l'échelle mondiale et, dans certains cas, financé la recherche scientifique dans le but de créer les outils appropriés pour prévenir et affaiblir le terrorisme, ainsi qu'engager des poursuites contre ses auteurs. Cependant, le processus a été lent à se mettre en marche. Le débat de l'ONU sur le terrorisme a plutôt stagné entre 1972 et 1994 en raison de différends politiques sur les définitions des actes de terrorisme.

Pourtant, nous reconnaissons tous le terrorisme lorsque nous le voyons. Des gens qui ont peur d'aller au marché, de prendre l'autobus ou le métro, ou encore d'accompagner leurs enfants à l'école se passent de toute définition. Toutes les causes et conspirations, même très violentes, ont leurs partisans; voilà pourquoi on dit que « le terroriste de l'un est le combattant de la liberté de l'autre », notion qui a longtemps empêché les pays de s'entendre sur une définition du terrorisme. Pour contourner ce champ de mines politique, certains spécialistes ont déclaré que « le terroriste d'une démocratie devrait être le terroriste d'une autre démocratie ». Malgré tout, c'est à l'unanimité que l'Assemblée générale de l'ONU a adopté en 1994 sa Déclaration contre le terrorisme, affirmant explicitement que « les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de natures politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier »[1]. En ajoutant à cette déclaration les treize conventions internationales contre des actes criminels en particulier, comme le détournement d'avion et la prise d'otages, il serait difficile d'obtenir une entente internationale plus solide sur la nature du terrorisme. Cette entente nous a permis, pour la première fois de l'histoire, d'accomplir de véritables progrès dans la prise de mesures visant à ébranler, à prévenir et à poursuivre le terrorisme.

L'infructueux débat politique afin de déterminer qui est combattant de la liberté et qui est terroriste a jeté de l'ombre sur le fait que, pour lutter contre le commerce illicite de la drogue, le trafic de voitures

volées, le passage de réfugiés clandestins et autres fléaux du même type, la communauté internationale doit se servir d'instruments similaires, sinon identiques, à ceux utilisés pour combattre le terrorisme. Il est essentiel de mettre en place un service de renseignements, des forces de l'ordre et un processus judiciaire. Les brigades antidrogue et antiterrorisme ont des unités d'élite militaires ou paramilitaires présentes dans la plupart des pays. Les faux documents dont se servent les trafiquants de drogue diffèrent peu de ceux qu'utilisent les terroristes. À l'instar du crime organisé, les terroristes ont besoin de banquiers, d'armes et, de plus en plus, d'ordinateurs. Le développement du crime transnational organisé et l'entente progressive visant à s'attaquer au problème ont reflété l'évolution de la lutte contre le terrorisme. Certains services de renseignements qui luttaient contre le terrorisme refusaient de voir des liens entre le crime ordinaire et le terrorisme. À la fin de la guerre froide, cependant, bon nombre de ces services ont reconnu que les terroristes sont souvent impliqués dans le crime international, le trafic de stupéfiants et la contrebande d'armes.

Aujourd'hui, les forces de l'ordre et les services de renseignements unissent leurs efforts pour s'attaquer au vol de véhicules motorisés, au trafic de la drogue et au passage de réfugiés clandestins, activités qui financent le terrorisme. À l'inverse, le terrorisme sert parfois à détourner l'attention d'activités criminelles ordinaires (des groupes de criminels ont tiré parti des troubles au Panjab; en Colombie, il est très difficile de déterminer où le crime s'arrête et où commence le terrorisme, et bien des gens ont été surpris de voir le principal chef de la mafia sicilienne être reconnu coupable d'attentats à la bombe longtemps considérés comme l'œuvre des Brigades rouges). Par conséquent, il importe peu de savoir si les gouvernements prennent des mesures concernant les armes à feu illégales, les faux documents de voyage ou l'extradition dans le but de combattre le crime organisé ou dans celui de combattre le terrorisme. La législation canadienne de 1998 sur le crime organisé peut assister les forces de l'ordre afin de contrer autant les Hells Angels que le terrorisme. Les conventions de l'ONU contre les attentats à la bombe et concernant le financement des terroristes sont plus exigeantes envers les gouvernements en ce qui a trait aux mesures que ceux-ci doivent prendre pour combattre le terrorisme que, par exemple, les conventions précédentes sur la prise d'otages et le détournement d'avion.

De son côté, le Canada peut être fier du fait que le programme mis en place par la Déclaration d'Ottawa du G-8, en 1996, ait été adopté par l'ONU et activement mis en pratique par l'Organisation des États américains (OÉA). Des groupes de pays intéressés du monde entier, que ce soit en Asie-Pacifique, en Afrique ou au Moyen-Orient, ont

aussi retenu ce programme. Ce dont la communauté internationale mérite d'être la plus fière est le respect des droits humains, de la liberté publique et de la primauté du droit, éléments sur lesquels se fonde le programme proposé.

Cet effort international a-t-il porté fruit? En ce qui concerne la dissuasion et la prévention, nous pouvons constater une baisse appréciable du nombre d'incidents à l'échelle mondiale. À mesure que les pays signent et ratifient les douze conventions de l'ONU, les refuges sûrs disparaissent pour les terroristes. Cependant, bien qu'ils soient moins fréquents qu'auparavant, les incidents sont plus meurtriers et font plus de victimes; les décès sont plus nombreux en raison d'une technologie plus sophistiquée. Les ressources nécessaires pour fabriquer des bombes ou obtenir des armes sont maintenant disponibles sur Internet.

Jusqu'à présent, personne n'a établi de statistiques concernant les incidents évités. Les journaux sont remplis de récits de prétendues menaces et d'affaires criminelles où l'on soupçonne le terrorisme, mais les services de renseignements et les unités d'élite des forces de l'ordre qui s'attaquent au terrorisme ne divulguent, avec raison, aucune information concernant leurs réussites et leur méthodologie, sauf lorsqu'ils doivent faire face à une cour de justice. Même dans ces situations, ils font tout le nécessaire pour protéger leurs sources et leurs méthodes. Peu après la première réunion ministérielle de l'OÉA sur le terrorisme, un nombre important de prisonniers sont passés de pays où ils pouvaient être emprisonnés, sans liberté sous caution ni procès, parce qu'ils étaient soupçonnés de terrorisme, dans des pays où ils pouvaient subir un procès devant un tribunal de justice. Dans le même ordre d'idées, des discussions ont mené à des mesures coopératives visant à arrêter des terroristes en cavale depuis de nombreuses années (les membres de l'Armée rouge japonaise, par exemple) et à les traduire en justice pour des crimes vieux de quelques décennies.

Quel rôle le Canada peut-il jouer dans la protection de ses citoyens contre les dangers qui menacent la sécurité humaine et sur quel aspect précis devrons-nous mettre l'accent au cours des années à venir? Est-il possible de mettre en valeur nos aptitudes uniques? Nous avons une forte réputation basée sur notre capacité à rapprocher des antagonistes afin d'aboutir à des négociations concrètes portant sur des détails extrêmement techniques, que ce soit dans le cadre du G-8, de l'OÉA ou d'autres forums multilatéraux. Le Canada peut être fier de la contribution de ses jurisconsultes au développement du cadre législatif international. Nos forces de l'ordre et notre service du renseignement de sécurité bénéficient d'une réputation bien méritée pour leur diplomatie spéciale et unique. Nous possédons une expertise particulière, tant au sein du gouvernement que dans le secteur privé, concernant le

déminage et d'autres mesures techniques liées à la lutte contre le terrorisme. En supposant que nous soyons capables de maintenir un tel niveau d'expertise et de ressources dans ces domaines, nous pourrons continuer à jouer un rôle important au sein de la communauté internationale dans l'élaboration d'un consensus sur les mesures à prendre pour freiner le terrorisme tout en respectant les droits humains, la liberté publique et la primauté du droit.

Aucun pays ne peut gagner à lui seul la lutte contre le terrorisme, pas plus que celle contre les drogues illicites, les armes à feu illégales et le passage de réfugiés clandestins. Il faut de la négociation, des forces de l'ordre, des avocats et des techniciens de toutes sortes pour enlever aux terroristes les moyens d'accomplir leurs méfaits. Le Canada a excellé dans l'élaboration de groupes multidisciplinaires essentiels pour éliminer le danger complexe que représente le terrorisme pour la sécurité humaine. Cette approche s'est révélée particulièrement utile dans l'élaboration de plans d'action du G-8 concernant des situations aussi diverses que la prise d'otages et la gestion d'événements de grande envergure, mais aussi au cours de discussions bilatérales avec les États-Unis, l'Inde, Israël et Cuba.

Les efforts que le Canada a déployés dans la mise sur pied d'équipes multidisciplinaires internationales ont contribué à la disparition des mystères entourant inutilement des questions génériques dénuées d'enjeux politiques pour faire place à la franchise et aux solutions créatives. Nous avons échafaudé des programmes politiques sur les détails techniques, la fabrication de faux documents, les numéros d'identification de véhicules, le déminage, les préoccupations relatives aux armes chimiques et biologiques et, surtout, avons évité le discours politique qui, même entre les alliés les plus proches, peut mener à un dialogue stérile. Cette stratégie demeure utile et ce ne sont pas les sujets qui manquent. L'adhésion aux principes qui sous-tendent les déclarations de l'ONU contre le terrorisme et les douze conventions n'est pas si simple qu'il y paraît. Les pays ne peuvent dénigrer le terrorisme tout en omettant de poursuivre en justice ou d'extrader les criminels impliqués.

Les technologies permettant la destruction et la communication de masse entraîneront de nouveaux défis auxquels nous devrons bientôt faire face. Nous devrons travailler de concert pour surveiller les objets courants utilisables à des fins violentes et pour différencier l'activisme justifié des méfaits dangereux et potentiellement meurtriers à l'aide de nos infrastructures intégrées, telles que les réseaux d'énergie et les mécanismes de contrôle de la circulation aérienne. Nous devrons aussi élaborer de nouveaux concepts juridiques pour régler des questions juridictionnelles de plus en plus complexes afin d'accroître notre ca-

pacité à extrader des individus ou à les poursuivre en justice. Il existe toute une série de solutions portant sur les victimes du terrorisme qui, au cours des prochaines années, pourraient nous aider à freiner davantage la violence et à refermer de vieilles blessures. La France possède des lois spéciales qui, par exemple, font grâce des droits de succession aux victimes de terrorisme. Dans les pays pauvres, l'intervention d'un tiers dans l'aide aux victimes peut représenter une puissante marque de soutien contre la violence. La communauté internationale doit analyser de près la réussite des efforts déployés au Panjab, où les familles des terroristes ont reçu de l'aide au même titre que celles des victimes. Cette initiative a permis de rétrécir quelque peu le fossé qui sépare les différentes factions politiques.

Sur le plan de la sécurité humaine, il peut être utile de mettre l'accent sur la sécurité et le bien-être des individus et de leur communauté pour lutter contre le terrorisme. Les gens sont en droit de s'attendre à des décisions gouvernementales concernant la sécurité et la protection, mais celles-ci ne doivent pas être prises sans tenir compte des droits humains, de la liberté publique et de la primauté du droit. On ne peut combattre le terrorisme à n'importe quel prix. Si l'on veut protéger les individus et les communautés contre le terrorisme et les réactions excessives, la communauté internationale doit établir des normes visant à déterminer quelles mesures sont acceptables. À court terme, les programmes abordant les questions d'ordre technique ont de meilleures chances de succès que ceux qui mettent l'accent sur les questions d'ordre politique. La mise en place d'un réseau d'ententes techniques permettra de renforcer la coopération internationale et d'accroître la sécurité et la protection des citoyens autant chez eux qu'à l'étranger.

NOTE

1 Nations Unies, Assemblée Générale. *Mesures visant à éliminer le terrorisme international* (A/49/60), 9 décembre 1994.

RÉFÉRENCES

Déclaration du G-7 contre le terrorisme, Lyon, France, 27 juin 1996.

Déclaration du Sommet des bâtisseurs de la paix, Charm le Cheikh, Égypte, 13 mars 1996.

Déclaration ministérielle d'Ottawa sur la lutte contre le terrorisme, Ottawa, 12 décembre 1995.

Les 25 mesures de Paris, Conférence ministérielle sur le terrorisme, Paris, 30 juillet 1996.

Nations Unies. *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*, Résolution de l'assemblée générale des Nations Unies (A/RES/51/210), 16 janvier 1997.
Ibid., (A/RES/49/60), 9 décembre 1994.
Patterns of Global Terrorism 1999, Washington, DC, US Department of State, avril 2000.

9 Le nouveau multilatéralisme

ROMAN WASCHUK

Malgré tout ce qu'il a permis d'accomplir au cours des 50 dernières années, le multilatéralisme institutionnalisé montre aujourd'hui ses limites. Les accords datant d'après-guerre ne reflètent plus l'équilibre actuel des pouvoirs et les préoccupations de ce début du XXI[e] siècle, alors que les valeurs humaines semblent prendre la préséance. Les principaux forums sur le désarmement semblent dans l'impasse et la gestion des crises touchant les intérêts des grandes puissances, que le Conseil de sécurité avait réussi à canaliser au début des années 90, est à nouveau récupérée par les États. Par ailleurs, les images de souffrance humaine diffusées dans le monde entier mobilisent les opinions publiques en faveur de l'action humanitaire, mais celle-ci est impuissante devant le manque d'organisation des institutions internationales et la nécessité de préserver la souveraineté des États.

Ce dysfonctionnement de l'ordre mondial a favorisé le maintien des alliances politico-militaires dont certaines, comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ont même pris de l'expansion. Certains États ont cherché par ailleurs à renforcer leur position par une coopération fondée sur la proximité et les liens économiques, d'où une croissance rapide des institutions régionales, plus faciles à gérer de par leur plus petite taille. L'intensité des liens, dans ces alliances régionales, va des simples ententes de coopération comme le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) aux zones de libre-échange comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le MERCOSUR, jusqu'au franc rapprochement d'États souverains comme dans l'Union européenne (UE). D'autres ont préféré une

coopération basée sur les valeurs, faisant ainsi la promotion d'un multilatéralisme qui réunit non seulement les États partageant le même esprit, mais aussi les organisations non gouvernementales (ONG) transnationales et, de plus en plus, le secteur privé. (Certains groupes, dont le plus notable est l'UE, cherchent désormais à réunir les trois aspects de la coopération, à savoir la sécurité et la défense, les liens économiques et les valeurs politiques.)

Pourquoi le Canada, cofondateur et pilier des mécanismes intergouvernementaux traditionnels, est-il l'un des pionniers de ce nouveau multilatéralisme qui consiste à promouvoir des formes innovatrices de concertation mondiale? Parce que, par des actions telles que l'organisation, dans les villes et villages du pays, de forums de consultation des citoyens sur les questions étudiées par le Conseil de sécurité de l'ONU à la constitution de coalitions internationales à l'extérieur des groupes régionaux ou idéologiques traditionnels, Ottawa a pris conscience des limites des institutions existantes et ose les contourner pour parvenir à de meilleurs résultats.

Nous allons démontrer, dans ce chapitre, qu'en reconnaissant l'avènement d'acteurs non gouvernementaux sur le plan international et en faisant preuve d'ouverture politique à l'égard des activités bénévoles à l'échelle nationale, le Canada a pu adopter très tôt une grande part des nouveaux instruments proposés par les tenants d'une gouvernance mondiale. La frustration croissante à l'égard des rigidités de certaines organisations internationales (que certains universitaires sont allés jusqu'à qualifier de « pathologies ») a entraîné le lancement unilatéral de campagnes dynamiques « visant à promouvoir la création de nouvelles règles de droit international là où elles font cruellement défaut et où un puissant stimulant était nécessaire pour contrer la léthargie habituelle du processus de réglementation international »[1]*. Confrontée au blocage permanent des institutions, la diplomatie canadienne a appris à surmonter les oppositions traditionnelles en établissant des partenariats nouveaux autour des problèmes à résoudre et en alliant son statut d'État souverain à la nouvelle légitimité des ONG transnationales.

REDÉFINIR LA SOUVERAINETÉ

L'action du Canada est désormais fondée sur un concept plus diffus de la souveraineté. Fort de l'expérience des années 80, qui lui avait permis de mobiliser des environnementalistes américains et des leaders d'opinion à l'appui de ses politiques sur les pluies acides, le Canada est prêt à passer outre aux autorités responsables des Affaires étrangères et à joindre les acteurs non gouvernementaux. Si l'on accepte l'image de la frontière « nationale-étrangère » de James Rosenau, selon laquelle les

sphères d'autorité des États et des organismes non gouvernementaux évoluent constamment, les responsables politiques canadiens sont déjà aux confins de cette frontière dans les domaines de la sécurité humaine et de l'environnement, se taillant une place de plus en plus grande, recherchant des partenaires et explorant de nouvelles avenues.

Cette notion de souveraineté plus diffuse ne met toutefois aucunement en cause l'existence des États. Car ceux-ci restent la meilleure forme d'organisation politique à grande échelle et ils se révèlent remarquablement souples. En effet, la plupart des États :

- partagent les aspirations des populations à l'égard de politiques concertées pour le bien-être et la sécurité physique;
- constituent une entité collective capable de fournir des ressources et de donner une légitimité aux projets aux yeux des autres pays du monde;
- conservent le pouvoir sur les instruments de coercition et sur le droit d'y recourir.

Dans l'ordre mondial, les États sont le ciment qui lie le système de gouvernance et qui permet de déléguer des pouvoirs, en amont, aux organisations internationales et, en aval, aux organismes infranationaux.

Le Canada, qui ne cesse de redéfinir son identité nationale, est mieux placé que la plupart des autres États pour reconnaître le chevauchement croissant entre affaires nationales et internationales et donc le rétrécissement de la souveraineté telle qu'elle a été vécue jusqu'ici. C'est pourquoi la diplomatie canadienne a décidé d'adopter ces nouveaux paramètres afin de mobiliser le public à l'égard de ces aspirations et obligations internationales. En fait, « l'appui généralisé à la convention sur les mines terrestres [...] qui contraste de façon notable avec la campagne radicale contre l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) »* a définitivement ancré les consultations de la société civile dans les pratiques gouvernementales[2]. La diffusion auprès d'un large public des valeurs fondamentales canadiennes – respect des droits de la personne, de la démocratie, des règles de loi et de l'environnement – (et leur manifestation dans les projets de renforcement de l'unité nationale dans le pays) a donné un regain de vigueur au gouvernement dans la poursuite des objectifs internationalistes traditionnels. Sciemment ou non, les partenaires du Canada dans le monde des ONG transnationales renforcent celui-ci dans son rôle d'État. Ils reçoivent en retour un accès sans précédent à certaines capacités réservées jusqu'ici aux entités souveraines ainsi qu'un droit de participation aux décisions.

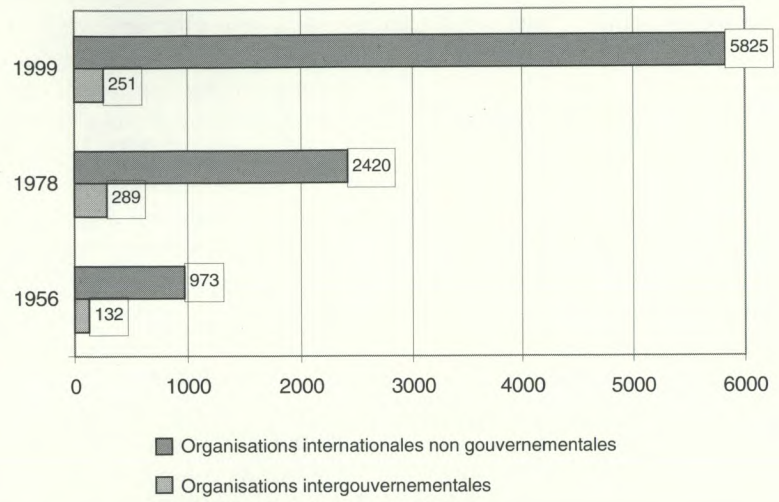
Ces partenariats font du Canada le parfait exemple de « l'État catalyseur », c'est-à-dire « un État qui cherche à réaliser ses objectifs en comptant moins sur ses propres ressources et davantage sur sa capacité de jouer un rôle dominant dans des coalitions avec d'autres États, des organisations transnationales et des groupes du secteur privé tout en conservant son identité distincte et ses projets propres »[3*].

Les acteurs non étatiques sont présents depuis des siècles sur la scène internationale, exerçant à la fois une influence économique (comme la Dutch East India Company et les premiers réseaux bancaires modernes tels que Fuggers et Rothschild) et une persuasion morale (comme les organismes religieux transnationaux et, depuis le milieu du XIX^e siècle, la Croix-Rouge). Les réseaux transnationaux d'entreprises « morales » remontent également au XIX^e siècle. Ce sont notamment le mouvement pour l'abolition de l'esclavage, mené par l'Angleterre, et la campagne paneuropéenne contre les atrocités perpétrées au Congo. Les gouvernements ont manifesté une brève ouverture à l'opinion publique au début du XX^e siècle avec la « diplomatie ouverte » du président Wilson après la Première Guerre mondiale. C'est à cette période également qu'est née l'Organisation internationale du Travail, premier organisme mondial tripartite (et le seul jusqu'ici) en ce qu'il fait intervenir les gouvernements, les entreprises et les travailleurs.

La principale organisation multilatérale de l'après-guerre, l'Organisation des Nations Unies (ONU), a su promouvoir la « concertation » entre grandes puissances et donner aux puissances moyennes des possibilités considérables. Elle a été le premier défenseur des droits de la personne et a favorisé une ouverture limitée aux ONG, d'abord selon un mode strictement consultatif, ensuite de façon beaucoup plus élargie par les grandes conférences des Nations Unies des années 90 à Rio, Copenhague, Le Caire et Beijing.

Étant donné cette histoire déjà riche, comment définir l'écart qualitatif qui sépare le nouveau multilatéralisme de l'ancien? Ironiquement, la réponse est en partie quantitative. Car aux 189 États (parmi lesquels le nombre de démocraties a doublé entre 1970 et 1990) se sont ajoutées plus de 250 organisations intergouvernementales et plus de 5800 ONG internationales reconnues (voir la figure 2). Cette prolifération des associations a certes rendu les relations plus complexes, mais elle porte en elle un potentiel remarquable d'expansion du pouvoir collectif qui rallie les États et les populations à la cause commune. Les très nombreuses interactions entre ces organisations font aujourd'hui partie intégrante des processus qui régissent le cours des événements. L'autre facteur quantitatif est la croissance considérable des échanges d'information parmi ces organismes grâce aux progrès

Figure 2
Croissance de la société civile internationale



Source: Yearbook of International Organizations, 1990–2000.

des technologies des communications et aux voyages. Le courrier électronique et Internet, de même que les conférences internationales régulières, sont la pierre angulaire d'un phénomène qui marquera le XXI^e siècle : le règlement des problèmes communs par un réseau transnational.

LES NOUVEAUX RÉSEAUX

Caractérisés par leur diversité et leurs chevauchements, ces réseaux peuvent inclure les organismes internationaux et régionaux, les ONG nationales et institutionnelles, les fondations et agences privées, les groupes religieux et les gouvernements. Contrairement aux groupes de pression traditionnels, ces réseaux ne limitent pas leurs activités à un seul système politique national. (Dans la Campagne internationale contre les mines terrestres (CIMT), par exemple, l'activiste Jody Williams, originaire des États-Unis, a bénéficié du soutien diplomatique du Canada pour ses actions dans d'autres pays.) Bien que de nombreuses causes épousées par ces réseaux aient été regroupées sous l'appellation de « dossiers mondiaux », la précision de leurs objectifs témoigne d'un éloignement tactique à l'égard des grands projets de l'ancien multilatéralisme, tels que le désarmement ou la paix mondiale, vers des actions

pragmatiques pouvant être réalisées sans soulever des protestations sociales généralisées.

La participation des gouvernements dans ces réseaux pourrait être qualifiée de « diplomatie catalytique » en ce que chaque État met à contribution les ressources qui lui sont conférées par sa souveraineté, élément d'influence clé dans le fonctionnement du système international. Les intervenants non souverains peuvent quant à eux s'appuyer sur leur autorité morale pour accroître la légitimité des actions de leurs partenaires gouvernementaux dont les rôles traditionnels de protecteurs des affaires internes, des travailleurs et des intérêts sociaux ont été grugés par les forces économiques mondiales et une incapacité à répondre aux exigences inexorablement croissantes des populations. (Étant donné le nombre de fois où la mission démocratique des ONG est remise en question, il ne fait aucun doute que certaines d'entre elles trouvent un avantage dans la respectabilité que leur confère leur collaboration avec les gouvernements.) Par ailleurs, les objectifs ciblés de la plupart des réseaux transnationaux abordent souvent des valeurs sur lesquelles les gouvernements semblent prêts à faire des compromis. Ces réseaux sont également à même d'entreprendre des actions directes que les gouvernements auraient du mal à défendre.

Cependant, les besoins respectifs de chacun peuvent créer certaines tensions et des relations complexes. Les gouvernements connaissent bien les avantages de la coopération avec les ONG dans des affaires intérieures ou politiques, mais les divergences tactiques ou stratégiques avec des partenaires qui ne craignent pas de s'exprimer suscitent parfois l'embarras des diplomates, conscients de l'impact de leurs actes et paroles dans les médias nationaux et internationaux. Confier, dans une sorte de « sous-traitance », les analyses et les missions sensibles à des ONG franches et déterminées comporte un risque – celui d'offenser des gouvernements dont la collaboration est essentielle pour résoudre des conflits ou isoler des régimes et des chefs de guerre peu recommandables. Il y a un risque également à négliger les avantages de la diplomatie traditionnelle en ce qu'elle donne un accès direct et légitime aux homologues des autres gouvernements pour la défense de certaines idées. Les ONG, pour leur part, craignent d'être récupérées par les États qui les soutiennent et s'inquiètent de la fidélité de leurs partenaires gouvernementaux dont les intérêts sont nécessairement plus larges.

Ces divergences n'empêchent toutefois pas les rapprochements et les signes de symbiose sont de plus en plus nombreux, car les connaissances et compétences spécialisées des ONG deviennent essentielles à l'élaboration des politiques dans les domaines d'intérêt commun. Loin de forcer les concessions des autres intervenants, États ou non,

les négociations aujourd'hui consistent plus souvent en des processus d'apprentissage mutuel dans le cadre desquels les participants échangent des méthodes et cherchent les avantages du traitement conjoint de problèmes multidimensionnels apparemment difficiles à appréhender tels que les urgences politiques complexes. Au Canada, ces méthodes ont été appliquées dans les domaines des droits de la personne, de la prévention des conflits et du renforcement de la paix. Les initiatives du pays sur le continent américain comptent d'importantes actions qui concernent la société civile. Au-delà de l'engagement ministériel à l'égard de ces questions, « la raison pour laquelle les gouvernements travaillent volontiers avec les ONG dans ces domaines réside dans le fait que ces dernières offrent un moyen discret et peu coûteux de gérer les différends avant qu'ils ne versent dans la violence tout en conservant la plus grande marge de manœuvre possible et en évitant les coûts d'un désengagement éventuel »[4*].

L'une des plus grandes réussites du nouveau multilatéralisme est qu'il a imposé de nouvelles règles dans les relations internationales. « L'influence positive des réseaux transnationaux apparaît dans l'établissement des plans d'action, dans l'élaboration et la diffusion de normes et dans le changement de discours des gouvernements. »[5*] Le Canada a cherché à aller plus loin en établissant un calendrier d'application du processus d'Ottawa et en prévoyant les rôles (et le financement) des partenaires étatiques et autres du réseau transnational pour l'interdiction des mines terrestres à mesure de la progression du déminage et de la destruction des stocks.

L'ANCIEN MULTILATÉRALISME REVISITÉ

Sur la lancée du processus d'Ottawa, deux de ses promoteurs, le Canada et la Norvège, ont engagé des discussions bilatérales pour en appeler à « une nouvelle diplomatie pour un monde plus humain ». Cette initiative allait ensuite prendre le nom de « processus de Lysøen ». Qu'elle ait émané de ces deux pays en particulier témoigne non seulement de la dimension humanitaire de leur politique étrangère, mais également de la recherche d'un nouveau rôle à l'échelle régionale et mondiale pour le Canada après l'ALENA et pour la Norvège non membre de l'UE. Tout en rendant hommage aux institutions multilatérales traditionnelles, les ministres des Affaires étrangères, MM. Axworthy et Vollebaek ont insisté sur « la nécessité de travailler avec des pays de même esprit à l'intérieur et à l'extérieur de ces institutions afin de réunir nos ressources et d'étendre notre influence [...]. Et ce partenariat ne devrait pas s'arrêter aux États. Nous devons coopérer avec des organisations non gouvernementales,

le secteur privé et d'autres intervenants non étatiques. »* Cette référence à des pays « de même esprit » rappelle la longue histoire de la collaboration canadienne avec un groupe d'États européens essentiellement nordiques « similaires dans leurs contraintes de capacités et dans leur intérêt vital au maintien d'un ordre mondial stable »[6]* ainsi que dans leurs perspectives concernant le développement et les questions humanitaires. Un certain nombre de ces partenaires traditionnels ont répondu à l'appel d'Ottawa et d'Oslo, notamment les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche et l'Irlande. Mais le processus a trouvé sa signification dans l'extension de la notion de « même esprit » à des régions telles que l'Amérique du Sud (Chili), le Moyen-Orient (Jordanie), l'Asie (Thaïlande) et l'Europe centrale (Slovénie). L'Afrique du Sud a assisté aux réunions du réseau à titre d'observateur. L'objectif non dit consistait à créer un H-8 (Humanitaire 8) dont le plan d'action axé sur la sécurité humaine s'inscrirait en parallèle des préoccupations plus traditionnelles du G-8. Que le nombre de membres ne concorde pas n'avait aucune importance. (Voir à ce sujet l'étude de cas intitulée « Le Réseau de la sécurité humaine » en page 255.)

Cas unique parmi les puissances moyennes « de même esprit », le Canada est membre du G-8 au sein duquel il côtoie les grandes puissances. Il est donc bien placé pour faire le lien entre les idées des États du processus de Lysøen et de leurs partenaires transnationaux non étatiques et le monde du G-8, plus orienté vers ses intérêts et plus conscient de son image. (Les partenaires tels que les Pays-Bas et l'Irlande disposent de leurs propres canaux d'influence à titre de membres de l'UE, quoique ceux-ci soient plus indirects. La Commission européenne assiste aux réunions du G-8 à titre de membre informel.) L'empathie de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne à l'égard des idées des pays « de même esprit » a permis par ailleurs l'introduction du concept de sécurité humaine dans le discours du G-8 lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Cologne en 1999. Le G-8 a en fait, à l'instigation du Canada à Berlin en décembre 1999, adopté quatre des dix éléments du processus de Lysøen, à savoir les armes légères, le crime organisé, les enfants dans les situations de conflit armé et le renforcement des capacités de prévention des conflits, dans son propre programme de prévention des conflits. Cette insistance sur la prévention et la réparation, par opposition à une action directe sur les causes controversées des conflits, a permis le maintien de ces éléments dans les programmes malgré les divergences politiques suscitées au sein du G-8 par les conflits du Kosovo et de la Tchétchénie. La non-formalité relative des délibérations du G-8, ainsi que la présomption de partage des valeurs, ont permis l'apparition d'un langage ainsi que de décisions qui n'auraient peut-être pas vu le

jour dans le milieu plus contraignant et procédurier du Conseil de sécurité des Nations Unies.

COMBATTRE LA PROLIFÉRATION DES ARMES LÉGÈRES

La Résolution 50/70B de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée en décembre 1995, commandait la première étude approfondie, par les gouvernements, du problème des armes légères devenu « une priorité dans les efforts visant à éradiquer les dégâts de la guerre et le poids des armements »*. L'épais rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères, en 1997, et le rapport de suivi du groupe d'experts de 1999 ont jeté les bases d'une action internationale élargie et concertée contre les effets délétères et déstabilisateurs de l'accumulation et de la dissémination incontrôlées des armes légères dans les zones de tension et de conflits armés. Selon les experts, seul un traitement véritablement global, permettant d'intervenir dans les transferts légaux et le trafic illégal ainsi que dans le désarmement et la démobilisation après les conflits, peut avoir des perspectives raisonnables de réussite durable aux niveaux national, régional et mondial.

Pour promouvoir cette stratégie globale, l'Assemblée générale de l'ONU a décidé, dans la Résolution 54/54V adoptée en décembre 1999, de convoquer une Conférence internationale sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects en juin et juillet 2001. Un comité préparatoire a été créé et travaille activement à mettre en place les assises de cette conférence dont l'un des principaux objectifs devrait être l'élaboration d'un programme d'action international comprenant un éventail de mesures légales, politiques et pratiques visant à régler ce problème qui menace la sécurité humaine dans presque toutes les régions du monde.

Mark Gaillard

L'ONU est prise en otage par un grand nombre de ses États membres qui refusent de céder du terrain sur un ou plusieurs des principaux éléments du nouveau multilatéralisme, notamment l'activisme sur les questions humanitaires centrées sur les personnes, la remise en question de la souveraineté absolue des États et l'ouverture aux ONG transnationales. Cependant, le Secrétaire général actuel de l'ONU, M. Kofi Annan, se distingue par son appui ferme à la promotion de ces questions. C'est en grande partie grâce à sa collaboration que le Canada a pu, à titre de membre du Conseil de sécurité en 1999–2000, faire avancer les plans d'action sur la protection des civils dans les conflits armés et sur le déploiement de forces de maintien de la paix sous mandat de l'ONU (Timor oriental et Sierra Leone). Mais le Canada a

également été déçu de l'incapacité de l'ONU à agir au paroxysme de la crise du Kosovo. Dans ce dernier cas, comme dans les négociations sur l'interdiction des mines terrestres, il a choisi d'agir en dehors du processus des Nations Unies, en participant cette fois à l'alliance militaire. Tout au long de la campagne de bombardements aériens, le ministre des Affaires étrangères et son ministère sont restés en contact avec les ONG nationales et transnationales partenaires, reconnaissant leur rôle clé dans l'aide humanitaire et, à plus long terme, dans la reconstruction du Kosovo. Fidèle à son inclination pour une résolution des conflits fondée sur des règles, le Canada a sensiblement contribué aux négociations du G-8 pour la rédaction d'une résolution de l'ONU donnant un mandat à la Force pour le Kosovo (KFOR) et établissant la mission des Nations Unies dans cette région.

Le rôle du Canada, champion du nouveau multilatéralisme au tournant du millénaire, s'est donc traduit par la formation de coalitions non traditionnelles réunissant des États et des réseaux transnationaux et par l'intégration des questions ayant suscité la formation de ces coalitions, notamment la sécurité humaine, dans les programmes d'organismes plus établis tels que les Nations Unies et le G-8. Le défi à l'avenir consistera à placer les leçons tirées du processus d'Ottawa – exemple d'application réelle de la diplomatie catalytique du Canada – dans un contexte plus large et à faire reconnaître, dans les limites imposées par chaque problème particulier, les modèles et techniques pouvant être appliqués directement à de nouveaux efforts collectifs tels que la protection des civils dans les conflits armés et la prévention de la prolifération des armes légères. La défense de ces causes exigera des responsables de la politique étrangère du Canada qu'ils réussissent chaque fois à parvenir à un équilibre dans leur rôle de médiateurs et de facilitateurs, car cela exigera « d'une part la capacité d'identifier et de mobiliser les ressources non gouvernementales pour la réalisation des objectifs gouvernementaux [et, d'autre part,] la capacité de déterminer où et quand les ressources diplomatiques du gouvernement devront être mises à la disposition des autres intervenants pour la réalisation de leurs objectifs internationaux »[7]*. La promesse de succès de la collaboration avec ces partenaires récents par l'entremise des nouveaux réseaux multilatéraux devra être mesurée à l'aune de ce qu'il en coûtera d'établir des accords mal perçus (ou de perdre des alliances clés) au sein des institutions établies telles que l'OTAN ou le Conseil de sécurité de l'ONU. Un bon équilibre entre l'ouverture à la société civile et l'empathie à l'égard des nouveaux partenaires, d'une part, et l'habileté diplomatique et la sagesse politique, d'autre part, pourrait permettre des réalisations considérables au bénéfice du Canada et du monde entier.

NOTES

1 Stairs, Denis. « Global Governance as a Policy Tool, the Canadian Experience », dans Väyrynen, Raimo, dir. *Globalization and Global Governance*, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 76.
2 Van Rooy, Alison. *Fame and Flames : Reflection on Government Engagement with Civil Society*, Ottawa, L'Institut Nord-Sud, novembre 1999.
3 Lind, M., cité dans Hocking, Brian. « Catalytic Diplomacy : Beyond Newness and Decline », dans Melissen, Jan, dir. *Innovation in Diplomatic Practice*, Londres, Macmillan Press, 1999, p. 31
4 Hocking, *Ibid.*, p. 36
5 Burgerman, Susan D. « Mobilizing Principles : The Role of Transnational Activists in Promoting Human Rights Principles », dans *Human Rights Quarterly*, n° 20, 1998, p. 913.
6 Stairs. *Ibid.*, p. 68
7 Hocking. *Ibid.*, p. 36
* Traductions libres.

RÉFÉRENCES

Axworthy, Lloyd, et Knut Vollebaek. « For a New Diplomacy to Fashion a Humane World », *International Herald Tribune*, 21 octobre 1998.

Burgerman, Susan D. « Mobilizing Principles : The Role of Transnational Activists in Promoting Human Rights Principles », dans *Human Rights Quarterly*, n° 20, 1998.

Hocking, Brian. « Catalytic Diplomacy : Beyond Newness and Decline », dans MELISSEN, Jan, dir. *Innovation in Diplomatic Practice*, Londres, Macmillan Press, 1999.

Le Canada dans le monde, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1995.

Rosenau, James N. *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Stairs, Denis. « Global Governance as a Policy Tool, the Canadian Experience », dans Väyrynen, Raimo, dir. *Globalization and Global Governance*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999.

ÉTUDE DE CAS

Le Conseil de sécurité et la protection des civils

ELISSA GOLBERG ET DON HUBERT

Lorsqu'il s'est joint au Conseil de sécurité de l'ONU, le Canada s'était fixé pour objectif de démontrer la pertinence pratique de la sécurité humaine. Bien qu'elle soit intimement liée aux conflits armés actuels, la notion de sécurité humaine était étrangère à l'esprit très conservateur du Conseil, très réticent à prendre des risques, où les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale l'emportent sur les droits de la personne. Le Canada a néanmoins trouvé une porte d'entrée dans la notion de protection des civils en situations de conflit armé qui pouvait être clairement rattachée aux responsabilités du Conseil et à la définition plus globale des « menaces pour la paix et la sécurité internationale » qui prévalait dans les années 90. Cette étude de cas est un examen des efforts déployés par le Canada pour renforcer ce changement d'orientation dans la pensée du Conseil de sécurité et décrit les outils et stratégies employés.

LA PROTECTION DANS LES ANNÉES 90

L'intensité des activités du Conseil de sécurité dans les années 90 a été directement liée à ses engagements dans les crises humanitaires. En 1992 déjà, celui-ci reconnaissait que « les sources non militaires d'instabilité dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique constituent désormais une menace à la paix et à la sécurité »[1] et qu'elles relèvent par conséquent directement de sa mission fondamentale. Ainsi, le Conseil a autorisé, tout au long de la décennie, une série d'opérations de maintien de la paix, la plupart desquelles avaient une

mission autorisant explicitement l'usage de la force au titre du chapitre VII. Toutes, au nord de l'Irak comme au Cambodge, en Somalie, en Bosnie, en Haïti et au Rwanda, avaient une dimension éminemment humanitaire.

Si elles sont le signe d'une transformation importante de l'attitude des États à l'égard de la paix et de la sécurité, les réactions de l'ONU aux crises humanitaires ont été largement inadéquates de par leur inégalité tout d'abord et, surtout, de par l'insuffisance des mesures prises – lorsqu'elles ont été prises – pour assurer la protection et la sécurité des civils. Les échecs des actions du Conseil de sécurité au Rwanda en 1994, sa réticence à défendre les « refuges » en Bosnie en 1995, son inaction devant l'insécurité des masses dans les camps de réfugiés de l'est du Zaïre en 1996 et sa paralysie au Kosovo en témoignent. Autre problème, l'action humanitaire du Conseil de sécurité a consisté essentiellement à apporter une aide humanitaire, non à assurer la sécurité physique des personnes.

Ces dernières années, le Conseil a condamné les actions contre les enfants dans les situations de conflit armé, a dénoncé les attaques contre le personnel et les opérations humanitaires, a reconnu la nécessité de tenir compte des besoins des civils dans les opérations de maintien de la paix et a pris des mesures pour mettre fin à l'impunité des auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Mais ces exemples sont des interventions isolées caractéristiques du manque de planification dans l'action du Conseil pour la protection des civils jusqu'en 1999.

PROGRESSION DU PROGRAMME DE PROTECTION

Alors que le Conseil agissait en fonction des crises et des pays, une nouvelle tendance vers des méthodes plus thématiques et multidisciplinaires a émergé dans les années 90 à l'instigation, essentiellement, des membres non permanents. Le Canada a alors opté pour une stratégie qui conjuguait l'action au cas par cas à une méthode thématique. Dans les premiers stades de cette stratégie, il a recherché des « points d'entrée » pour promouvoir la sécurité humaine dans les décisions quotidiennes du Conseil concernant la sécurité, les missions de maintien de la paix et les régimes de sanctions. Cet ouvrage contient un certain nombre d'exemples à cet égard. Le second élément de la stratégie, à savoir la promotion d'un traitement plus global de la sécurité humaine, a été réalisé grâce à une initiative thématique sur la protection des civils dans les conflits armés.

Le Canada a assuré sa première présidence du Conseil en février 1999, un mois après le début de son mandat. Il a pu par conséquent

déterminer très tôt le meilleur moyen d'intégrer la sécurité humaine dans le programme de travail. La « protection des civils dans les conflits armés » était un thème attrayant parce qu'il permettait d'inclure un certain nombre de préoccupations du Canada – à savoir l'impact humanitaire des sanctions économiques, les enfants dans les situations de conflit armé, le renforcement des missions de maintien de la paix et la prévention des conflits – tout en assurant l'avancement des travaux existants du Conseil.

Par le biais de la protection des civils dans les conflits armés, le Canada voulait consolider les travaux précédents du Conseil et établir un cadre global pour les efforts de protection. Cependant, la méthode adoptée s'éloignait sensiblement des pratiques habituelles. L'action humanitaire avait consisté jusque-là à répondre aux besoins matériels des victimes de conflits armés et cette aide était généralement efficace lorsque l'on pouvait accéder à ces victimes. La sécurité des civils dans les zones de guerre était, en revanche, totalement négligée. Le problème fondamental était que, trop souvent, ceux qui recevaient l'aide devenaient ensuite des « morts bien nourris », pour reprendre les termes d'un commentateur. En s'intéressant explicitement à la sécurité des civils, le Canada espérait faire la preuve que la protection juridique et physique des personnes devait être au centre des travaux du Conseil de sécurité. Pour conserver sa place dans les actions internationales visant la sécurité, le Conseil devait répondre à ces problèmes de façon constante et efficace.

LA PRÉSIDENCE DE FÉVRIER

Le Canada a donc établi une stratégie à deux volets afin de s'assurer que son initiative dépasse le cadre d'un simple débat du Conseil de sécurité. La première étape a consisté en un débat formel, en février, et à inciter le Secrétaire général à préparer un rapport comprenant des recommandations visant des actions concrètes. Ce rapport et les suivis éventuels devaient, dans la seconde étape, être examinés par le Conseil pendant la présidence des Pays-Bas en septembre[2].

Le soutien au débat thématique a été assuré par des démarches diplomatiques des membres du Conseil auprès des capitales et notamment par des contacts au niveau ministériel avec des homologues des cinq membres permanents. Travaillant en collaboration étroite avec le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies (ONU), M. Sergio de Mello, et d'autres organismes humanitaires dont le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Canada, en la personne du ministre Lloyd Axworthy, a ainsi présidé un débat ouvert sur la protection des civils dans les conflits armés le 12 février 1999. Sont

intervenus à cette occasion le directeur général du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Représentant spécial du Secrétaire général pour la protection des enfants en période de conflit armé et, pour la première fois, le président du CICR. La déclaration du président qui en a résulté a renforcé l'engagement du Conseil relativement à plusieurs questions concernant la protection et a permis d'établir un processus de suivi en prévoyant un rapport du Secrétaire général en septembre. Une seconde réunion ouverte a été tenue à la fin de février afin de permettre aux membres hors Conseil de faire des déclarations et des recommandations sur la portée et le contenu du rapport.

LE RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le 8 septembre 1999, le Secrétaire général a présenté un rapport visant l'amélioration de la protection juridique et physique des civils avant et pendant les conflits armés. Ce rapport contenait 40 recommandations consistant en un choix d'options allant des actions diplomatiques et politiques au maintien de la paix et aux opérations coercitives. Et s'il affirmait clairement que la responsabilité de la protection des civils revenait directement aux belligérants, il soulignait également clairement les responsabilités de la communauté internationale.

Mais ce rapport insistait essentiellement sur la nécessité de créer un « climat de respect » des normes et règles existantes. Car si les fondements juridiques de la protection des civils existent pour une grande part, le respect des lois internationales sur les droits de la personne, l'aide humanitaire et les réfugiés fait cruellement défaut. Seules quelques lacunes spécifiques des lois internationales ont été soulignées; elles concernent notamment les besoins spécifiques des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, les enfants affectés par la guerre et le personnel humanitaire.

La forme de protection la plus efficace étant la prévention des conflits, la première série de recommandations visait l'amélioration des mécanismes de prévention des conflits des Nations Unies. Le rapport insistait particulièrement sur le recours au déploiement de troupes de maintien de la paix de façon préventive, sur la nécessité de bien cibler les sanctions de façon à minimiser l'impact humanitaire et sur l'importance de mettre fin au trafic illégal des armes légères.

Le rapport proposait par ailleurs un éventail d'initiatives visant à améliorer l'aptitude des troupes de maintien de la paix à protéger les populations affectées. Ces initiatives consistaient notamment à accroître la capacité de l'ONU à planifier et déployer ses troupes rapidement, à restreindre l'utilisation des médias pour la diffusion de messages de haine (après l'expérience de la radio « mille collines » au Rwanda) et à

s'assurer que les troupes ont une formation appropriée en droits de la personne et en droit humanitaire. Le rapport proposait deux stratégies de protection, la première, peu exploitée à ce jour, consistant à s'assurer du respect des droits civils et des droits de la personne dans les camps de réfugiés, et la seconde, à créer des corridors de sécurité ou des zones humanitaires en cas d'atrocités de masse.

La dernière recommandation, et la plus controversée, était le recours à une intervention militaire humanitaire dans les cas de violation permanente et systématique des droits de la personne. Le rapport soulignait cinq facteurs à prendre en considération : l'ampleur des violations, l'incapacité des autorités locales à protéger les populations, l'inefficacité des autres mécanismes de règlement de conflits, la capacité du Conseil à surveiller les mesures prises et la nécessité d'assurer un usage proportionné de la force.

LES RÉSOLUTIONS 1265 ET 1296

Une résolution proposée par le Canada a été adoptée en conclusion du débat sur le rapport le 17 septembre. La Résolution 1265 reprenait plusieurs recommandations du rapport, particulièrement celles portant sur la protection juridique, sans empêcher les délibérations futures sur le contenu du rapport. Et bien que certaines de ces recommandations aient été controversées, plusieurs d'entre elles ont été reprises dans la résolution de suivi qui a été négociée. Les préoccupations traditionnelles concernant l'inviolabilité de la souveraineté des États ont été exprimées, mais les positions des membres du Conseil étaient en général convergentes, en raison notamment des atrocités perpétrées au Kosovo et en Sierra Leone, de la crise permanente du Timor oriental et de la publication prochaine de rapports sur l'échec des Nations Unies au Rwanda et à Srebrenica. Dans l'un des paragraphes les plus importants de la Résolution 1265, le Conseil de sécurité s'est engagé à réagir « face aux situations de conflit armé dans lesquelles des civils sont pris pour cible ou dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire destinée aux civils est délibérément entravé ».

En décembre 1999, le Canada a accepté la présidence d'un groupe de travail chargé d'examiner les recommandations du rapport et de présenter des propositions concernant des actions futures à entreprendre sous sa prochaine présidence en avril 2000. Cependant, le suivi des recommandations spécifiques du rapport s'est révélé extrêmement problématique. En définitive, les questions relatives à la protection juridique ont été laissées aux soins de l'Assemblée générale, et le Canada a rédigé une résolution détaillée sur la protection physique.

Plusieurs membres ont exprimé leur préoccupation à l'égard du fait que la résolution ne devait pas engager indûment le Conseil de sécurité. D'autres ont exprimé de sérieuses réserves quant au fait que plusieurs recommandations dépassaient les compétences du Conseil et portaient atteinte à la souveraineté des États. Cette controverse a été exacerbée par un débat sur «l'action humanitaire», tenu en mars 1999, au cours duquel une discussion très animée sur la souveraineté et les droits de la personne et sur l'accès de l'aide humanitaire a failli compromettre l'adoption de la résolution.

Le Conseil de sécurité a finalement adopté la Résolution 1296 le 19 avril. Ensemble, les Résolutions 1265 et 1296 constituent des outils et des stratégies importantes pour la protection des populations affectées par les conflits. Les deux condamnent les attaques contre les populations civiles et engagent le Conseil à agir pour leur défense. Les deux soulignent l'importance de la prévention des conflits, la nécessité d'assurer une formation adéquate des troupes de maintien de la paix en droit humanitaire et en droit relatif aux droits de la personne, ainsi que les effets de l'accumulation excessive d'armes légères et des mines terrestres. Les deux réaffirment la nécessité d'évaluer l'impact humanitaire des sanctions. Dans la Résolution 1296, le Conseil affirme sa volonté d'agir face aux crimes contre l'humanité et aux violations graves des règles de droit international humanitaire. Il s'est également engagé à réagir lorsque l'accès aux civils par le personnel humanitaire est refusé, lorsque des réfugiés ou des personnes déplacées sont sérieusement menacés et lorsque les médias incitent au génocide.

La Résolution 1296 demande également que, «lorsque cela est approprié et possible», les missions de maintien de la paix soient dûment chargées de protéger les civils en cas de menace imminente de danger physique et disposent de ressources humaines et financières nécessaires à cet effet. Le Conseil réaffirme également la nécessité de prévoir des dispositions spéciales pour les femmes, les enfants et les autres groupes vulnérables dans les opérations de rétablissement, de maintien ou de renforcement de la paix, y compris le désarmement, la démobilisation et la réintégration des enfants soldats. En ce qui concerne les sanctions, la Résolution demande au groupe de travail nouvellement créé d'examiner les recommandations du Secrétaire général visant à réduire leur impact humanitaire. Enfin, la Résolution 1296 demande au Secrétaire général d'inclure une évaluation précise de la situation des civils dans le rapport sur les pays qu'il présente régulièrement au Conseil de sécurité et de prévoir un rapport de suivi complet pour le mois de mars 2001.

RÉALISATIONS ET DÉFIS

L'initiative du Canada eu égard à la protection des civils a donné des résultats concrets. Par son approche globale, le Canada a rassemblé et fait progresser un certain nombre de travaux précédents du Conseil de sécurité à ce sujet. Il existe désormais un consensus entre les membres sur le fait que la sécurité des civils en période de guerre doit être une préoccupation centrale, et non marginale, du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Le leadership du Canada a également abouti à des engagements fermes à l'égard de la protection des civils dans les résolutions du Conseil de sécurité sur le Kosovo (1244), sur la Sierra Leone (1260) et sur le Timor oriental (1264) et à des références spécifiques autorisant les troupes de maintien de la paix à intervenir en cas de danger pour la sécurité des personnes. De nouveaux progrès ont été réalisés pendant la présidence du Canada en avril, notamment par une séance entièrement consacrée aux manquements du Conseil lors du génocide au Rwanda en 1994, par un examen systématique de l'impact humanitaire des sanctions imposées par l'ONU et par une discussion sur le sort des civils, particulièrement les femmes, dans la guerre en Afghanistan.

Les travaux du Conseil de sécurité sur la protection ont donné lieu à un nombre sans précédent d'interventions des acteurs humanitaires. Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires est intervenu formellement à quatre reprises en janvier 1999. Les responsables des principales agences des Nations Unies, y compris ceux du Haut Commissariat pour les réfugiés, du Programme alimentaire mondial, de l'UNICEF et du Représentant spécial du Secrétaire général pour la protection des enfants en période de conflit armé ont également donné de l'information sur les questions humanitaires. Le président du CICR a prononcé des discours pendant les réunions officielles du Conseil de sécurité une première fois lors du premier débat en février, puis une autre en avril 2000.

Les débats thématiques font partie intégrante des travaux du Conseil depuis un an. Plusieurs débats ont ainsi été organisés à l'instigation de divers pays sur des sujets directement reliés au rapport et à ses recommandations, notamment la prévention des conflits (Slovénie), le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants (Malaisie), les armes légères (Pays-Bas), les enfants dans les situations de conflit armé (Namibie), les réfugiés et les personnes déplacées en Afrique (États-Unis), la protection du personnel humanitaire (Argentine) et l'action humanitaire (Bangladesh).

Bien que la dichotomie entre une action humanitaire efficace et la souveraineté des États reste à résoudre, le Conseil exige désormais un

respect total des droits de la personne et du droit international humanitaire. La promotion systématique des droits de la personne dans le contexte des crises humanitaires est une tâche particulièrement difficile. Néanmoins, l'initiative relative à la protection des civils a permis, pour la première fois, l'intervention de Mary Robinson, Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, devant le Conseil de sécurité. Cette nouvelle attention à l'égard des droits de la personne s'est également traduite par l'intégration systématique de responsables du respect des droits de la personne dans les opérations de soutien de la paix.

Amener les membres du Conseil de sécurité de l'ONU à prendre conscience de l'importance de la protection des civils est une réalisation très importante. Pour l'instant cependant, cette réalisation se traduit davantage par des mots que par des actes et, encore là, les limites se font sentir. Les efforts du Canada pour tenir des débats sur le sort des civils en Tchétchénie et au Soudan se sont heurtés à l'opposition des autres membres du Conseil de sécurité. Il est pourtant urgent d'appliquer concrètement les principes de la sécurité humaine. Cette question ne fait d'ailleurs que s'ajouter à un problème plus général auquel le Conseil de sécurité est confronté : celui de l'application et de l'exécution de ses décisions. Qu'il s'agisse d'éviter les conflits ou d'en limiter les pires effets, le Conseil de sécurité de l'ONU doit joindre le geste à la parole.

L'efficacité de l'action dépend de plusieurs facteurs dont les plus importants résident dans la nécessité de développer une culture de prévention, de rassembler des ressources humaines et matérielles suffisantes pour assurer le succès des opérations de l'ONU, d'assurer un leadership ferme, de mobiliser les volontés politiques et enfin de convaincre les États conservateurs qui continuent de percevoir leur souveraineté comme un rempart contre l'ingérence plutôt que comme une responsabilité à l'égard de leur population.

Pendant son mandat au sein du Conseil de sécurité, le Canada a pu mettre de l'avant ses idées et ses propositions. Le Conseil a pu ainsi franchir une étape décisive en reconnaissant la nécessité d'assurer que les personnes menacées d'un danger extrême ne sont pas laissées sans l'attention et la protection de la communauté internationale.

NOTES

1 Nations Unies. *Déclaration du président du Conseil de sécurité* (S/23500), 31 janvier 1992.

2 Les Pays-Bas ont soutenu l'initiative et ont offert de prévoir un débat pendant leur présidence. Le Canada et les Pays-Bas ont travaillé en étroite collaboration avec le Secrétariat des Nations Unies dans les mois précédents afin de mettre au point un projet viable pour le Conseil.

RÉFÉRENCES

Bruderlein, Claude. *Towards a New Strategic Approach to Humanitarian Protection and the Use of Protected Areas,* document de travail, Bureau de coordination des affaires humanitaires, New York, Nations Unies, mai 1999.

Frohardt, Mark, Diane Paul et Larry Minear. *Protecting Human Rights : The Challenge to Humanitarian Organizations,* Document hors série n° 35, Rhode Island, Watson Institute, 1999.

Nations Unies. *Déclaration du président du Conseil de sécurité* (S/PRST/1999/6), 12 février 1999.

- *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les zones de conflits armés* (S/1999/957), 8 septembre 1999.
- *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique* (S/1998/318), 13 avril 1998.
- *Résolution 1265 du Conseil de sécurité,* 17 septembre 1999.
- *Résolution 1296 du Conseil de sécurité,* 19 avril 2000.

«Principled Aid in an Unprincipled World : Relief, War and Humanitarian Principles», Actes de la conférence ECHO/ODI, Londres, Overseas Development Institute, 7 avril 1998.

ÉTUDE DE CAS

Le Réseau de sécurité humaine

MICHAEL SMALL

Le Réseau de sécurité humaine, lancé en 1998, est une tentative d'institutionnaliser une « coalition des volontés » afin de promouvoir l'action internationale pour un vaste éventail de projets visant la sécurité humaine. Ce Réseau trouve sa source dans un partenariat étroit entre le Canada et la Norvège, qui s'est développé pendant les négociations de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Après la signature du traité en décembre 1997, Lloyd Axworthy et son homologue norvégien, Knut Vollebaek, ont découvert qu'ils partageaient une ambition similaire, celle de vérifier si la formule qui avait permis ce traité historique pouvait être appliquée à d'autres problèmes.

M. Vollebaek a donc invité M. Axworthy à une retraite bilatérale à Bergen les 10 et 11 mai 1998, tout de suite après la réunion des ministres des Affaires étrangères du G-8 tenue à Londres cette année-là. Selon ses représentants, M. Vollebaek aimait particulièrement tenir ses réunions diplomatiques dans des sites historiques et éloignés et avait demandé à son ministère de trouver d'autres lieux pour d'autres types de « retraites ». (Cette technique est devenue une marque distinctive de la Norvège qui l'utilise pour réunir des parties hostiles dans des efforts de médiation.) C'est l'excentrique maison de bois d'un virtuose du violon, Ole Bull, sur la petite île de Lysøen, dans un fjord près de Bergen, qui a été choisie pour la réunion bilatérale. L'endroit était une source d'inspiration, la chimie entre les deux hommes était bonne et il en est ressorti la « Déclaration de Lysøen : un partenariat Canada-Norvège pour l'action ».

DÉCLARATION DE LYSØEN
PARTENARIAT NORVÈGE-CANADA POUR L'ACTION

La Norvège et le Canada partagent des valeurs et des approches communes en matière de politique étrangère. Devant l'évolution des affaires internationales, notamment en ce qui touche les nouvelles questions de sécurité humaine, nous avons convenu d'établir un cadre de consultation et d'action concertée.

Objectifs communs

Valoriser les consultations sur la politique étrangère et la coopération sur les questions prioritaires d'intérêt international.

Renforcer la coopération sur l'Arctique et le Nord.

Coordonner et concerter l'action en vue :

- d'améliorer la sécurité humaine ;
- de promouvoir les droits de la personne ;
- de renforcer le droit humanitaire ;
- d'empêcher le conflit ;
- de favoriser la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques.

Développer et valoriser les partenariats entre les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et d'autres éléments de la société civile.

Cadre

Pour réaliser ces objectifs de politique étrangère, nous convenons d'établir un cadre flexible de consultation et de coopération prévoyant :

- la tenue de réunions ministérielles au moins une fois par année pour évaluer les progrès, établir les priorités et imprimer les orientations ;
- la préparation et l'exécution d'initiatives ministérielles conjointes par des équipes bilatérales ;
- la tenue de réunions en Norvège et au Canada, à tour de rôle, ou, lorsque cela est pratique, en marge de réunions internationales.

Dans la poursuite de ces objectifs, nous tenterons d'obtenir le point de vue et la participation de la société civile et des organismes internationaux compétents.

En nous basant sur le cadre de coopération bilatérale, nous entendons, chaque fois que cela sera matériellement possible, impliquer également d'autres pays.

Bergen, le 11 mai 1998

Programme d'action du partenariat

1. Les mines terrestres
2. Le Tribunal pénal international
3. Les droits de la personne
4. Le droit international humanitaire
5. Les femmes et les enfants en situation de conflit armé

6. La prolifération des armes légères
7. Les enfants-soldats
8. Le travail des enfants
9. La coopération sur l'Arctique et le Nord

Le concept de « sécurité humaine » apparaissait ainsi pour la première fois dans un accord officiel négocié entre le Canada et un autre gouvernement et cet accord établissait un « programme de partenariat » énumérant neuf éléments relatifs à la sécurité humaine devant faire l'objet d'une nouvelle collaboration bilatérale. Selon les souvenirs de l'un des fonctionnaires ayant assisté à cette réunion, « pour la première fois, la sécurité humaine faisait l'objet d'un programme complet et non pas simplement de quelques points disparates »*. La déclaration a été immédiatement reconnue au Canada, en Norvège et au-delà comme l'embryon d'un nouveau programme international.

Les deux parties étaient désireuses d'utiliser la Déclaration de Lysøen comme base d'un partenariat solide. Pendant le reste de l'année 1998, les fonctionnaires ont élaboré un plan d'action spécifique pour chacun des points à traiter, déterminant les objectifs communs pour certains forums multilatéraux et plusieurs initiatives conjointes, particulièrement en ce qui a trait aux mines terrestres et aux armes légères.

M. Axworthy avait cependant un objectif plus large, celui d'utiliser la Déclaration de Lysøen pour lancer un processus ouvert qui accueillerait d'autres pays. Il voulait, selon ses termes, créer un « H-8 » ou « Humanitaire 8 », groupe permanent d'États partageant des vues similaires qui assurerait la promotion des questions humanitaires comme le G-8 assure celle de la stabilité internationale et de la croissance économique.

Au début de l'été 1998, M. Axworthy a profité de sa participation aux conférences ministérielles suivant les réunions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) et de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) pour contacter un certain nombre d'autres ministres des Affaires étrangères. Flavio Cotti de Suisse, Wolfgang Schussel d'Autriche, David Andrews d'Irlande et Surin Pitsuwan de Thaïlande ont tous manifesté un intérêt enthousiaste pour ce projet de groupe de travail sur la sécurité humaine. Il a donc été décidé, en consultation avec la Norvège, d'approcher les Pays-Bas, la Slovénie, la Jordanie, l'Afrique du Sud et le Chili, les quatre derniers pays étant invités pour assurer un équilibre régional. Pour sonder le terrain, MM. Axworthy et Vollebaek ont décidé d'inviter les ministres des Affaires étrangères des pays ci-dessus à un déjeuner à New York, en marge de l'Assemblée générale.

Cette réunion a remporté un franc succès. Les ministres présents ont manifesté un vif intérêt pour une action qui s'inscrirait dans la lancée du traité sur les mines terrestres et des négociations récentes menées à Rome sur la Cour pénale internationale (CPI), et qui ferait suite au programme mis au point par la Norvège et le Canada. Ce groupe de puissances moyennes provenant de toutes les régions du monde (le Canada était le seul à faire partie du G-8) pouvait avoir une influence intéressante. M. Vollebaek a donc offert d'inviter tous les ministres à Bergen en mai 1999 pour une réunion devant consolider « l'esprit de Lysøen ».

D'intenses négociations se sont poursuivies entre Oslo et Ottawa dans l'intervalle. À la suggestion de M. Axworthy, les deux ministres se sont rencontrés de nouveau à Aylmer (Québec) en février 1999 et ont réuni un petit groupe de fonctionnaires et d'experts provenant des milieux universitaires et des organisations non gouvernementales (ONG), spécialisés dans les domaines de la sécurité, du développement et des droits de la personne. Cette réunion de deux jours, de haut niveau, a permis de mieux comprendre le potentiel de la sécurité humaine à titre de concept auquel pouvaient se rattacher les activistes du désarmement, les défenseurs des droits de la personne et les professionnels du développement. Les résultats de cette seconde retraite des deux ministres des Affaires étrangères ont pris la forme d'un document rédigé pour la réunion ministérielle de Bergen et intitulé « La sécurité humaine : La sécurité des individus dans un monde en mutation ».

La réunion de Bergen a permis de rassembler, pour la première fois, de grandes ONG internationales et des gouvernements sous la large bannière de la sécurité humaine. Elle a commencé par un puissant discours de M^me^ Ogata, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dans lequel celle-ci livrait sa perception des impératifs concernant la sécurité humaine à la lumière de son action pour la protection des réfugiés. Ont suivi les allocutions des représentants des ONG sur les mines antipersonnel, les armes légères, les enfants dans les situations de conflit armé et le droit international humanitaire. Cette journée d'échanges a été suivie le lendemain par une réunion à huis clos des représentants des gouvernements à l'issue de laquelle a été publiée une Déclaration du président par le ministre Vollebaek donnant une vision plus large de la sécurité humaine et un plan d'action spécifique en dix points.

Les choses ont cependant été un peu plus compliquées dans les coulisses. La délégation sud-africaine avait en effet pour instruction stricte de ne signer aucune déclaration émanant de cette réunion étant donné que l'Afrique du Sud n'avait pas eu le temps de consulter ses partenaires du Mouvement des pays non alignés, dont elle était présidente. La Déclaration a donc été ramenée au niveau d'un Sommaire

du président. Par ailleurs, les relations entre représentants des gouvernements et des ONG, quoique cordiales, étaient légèrement hésitantes du fait qu'il n'y avait aucune proposition concrète de collaboration. Enfin, la discussion entre les ministres a manqué de cohérence du fait, encore une fois, de l'ampleur du programme. Le sujet ayant suscité les discussions les plus vives a finalement donné son nom au groupe qui a résolu de s'appeler « Réseau de sécurité humaine », soulignant ainsi son ouverture à l'égard de la participation (gouvernements et ONG) et son plan d'action.

D'un point de vue institutionnel traditionnel, le Réseau manquait de critères clairs concernant la participation, celle-ci étant basée sur la représentation géographique (Organisation des États américains [OÉA]), sur la puissance économique (G-7) ou sur l'adhésion à un objectif de négociation commun (interdiction des mines antipersonnel). Chaque ministre participant pouvait exposer ses priorités propres et toutes devaient être traitées avec la même importance. Dans cette perspective, le Réseau ressemblait à un groupe d'activistes des causes humanitaires. Son plan d'action était fonction des intérêts et engagements personnels des ministres des Affaires étrangères participants.

Malgré ces contraintes, la deuxième réunion ministérielle, organisée par la Suisse à Lucerne en mai 2000, a démontré la souplesse de cette nouvelle approche du multilatéralisme. Dans les 18 mois qui ont suivi la première réunion à New York, la majorité des pays représentés avaient changé de ministre des Affaires étrangères, y compris la Suisse (hôte) et la Norvège (cofondateur). Pourtant la dynamique politique entre les ministres présents était excellente et a encouragé l'innovation. La Norvège a proposé un projet sur les femmes et les processus de paix; l'Autriche, un projet sur les armes légères. L'Afrique du Sud a annoncé sa prochaine réunion ministérielle sur les diamants et les conflits. La Grèce (qui participait pour la première fois) a fait la promotion de son concept de trêve olympique. Le ministre Axworthy a fait connaître les résultats de la Conférence de l'Afrique de l'Ouest sur les enfants touchés par la guerre et a convoqué une séance d'urgence pour examiner la crise à laquelle les Nations Unies devaient faire face en Sierra Leone. Les experts non gouvernementaux avaient été soigneusement sélectionnés par la Suisse pour leurs compétences dans les questions relatives aux droits de la personne. Leur présence a permis de mieux cibler le débat qui a porté particulièrement sur la difficulté d'engager des acteurs non gouvernementaux dans la promotion des droits de la personne. Les membres du Réseau ont convenu de se réunir en caucus à l'automne afin d'animer le processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères prévue pour 2001, et de se réunir de nouveau au Canada avant la prochaine réunion ministérielle afin

de discuter de la responsabilité sociale des entreprises. La Jordanie a offert d'accueillir la réunion ministérielle de 2001.

En résumé, la réunion de Lucerne a validé la logique sous-jacente du Réseau. S'il n'est pas empêtré dans une participation fixe et dans des plans d'actions hérités d'autres groupes, un groupe interrégional de ce type peut réagir aux nouvelles idées, engager des experts externes et prendre des initiatives au moment opportun. Pour le Canada et pour d'autres pays participants, le Réseau a déjà fait la preuve de sa valeur à titre d'incubateur de nouveaux partenariats en vue de la promotion de la sécurité humaine.

NOTE

* Traduction libre.

RÉFÉRENCES

Déclaration de Lysøen: un partenariat Norvège-Canada pour l'action, Bergen, Norvège, 11 mai 1998.

Ogata, Sadako. *Human Security: A Refugee Perspective,* discours prononcé devant le Réseau de sécurité humaine, Bergen, Norvège, 19 mai 1999.

Une perspective sur la sécurité humaine: Sommaire du président, Lysøen, Norvège, 20 mai 1999.

10 La sécurité humaine, la connectivité et la nouvelle société civile internationale

ROB McRAE

Les défenseurs de la sécurité humaine devront relever des défis nouveaux et variés comme en témoignent les chapitres précédents. Leur succès résidera dans leur capacité de réunir des coalitions d'un nouveau genre, des groupes de travail à géométrie variable, pour la réalisation d'initiatives spécifiques. On a constaté – et c'est là l'une des principales leçons à tirer de cette nouveauté – que les avancées diplomatiques dépendent de l'aptitude à :

- convaincre les responsables politiques de l'attrait d'un changement de paradigme qui placera la sécurité humaine au cœur de la nouvelle politique étrangère;
- faire mieux connaître au public les nouvelles menaces contre la sécurité humaine et obtenir son appui à l'égard des méthodes souvent innovatrices que l'on adopte pour y faire face;
- créer des réseaux horizontaux reliant les organisations internationales, les gouvernements nationaux et locaux, les entreprises, les organisations non gouvernementales (ONG) et les citoyens, de façon à améliorer les connaissances collectives et à permettre la création de coalitions là où elles sont nécessaires.

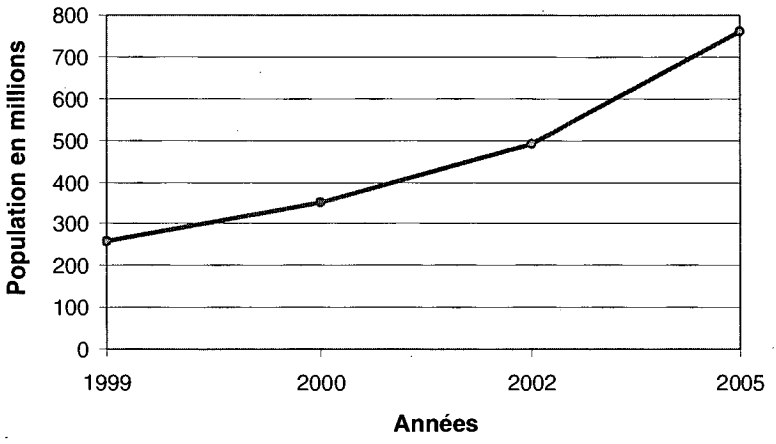
Toutes ces conditions – et possibilités – dépendent de plus en plus des nouvelles technologies. Car les nouvelles technologies changent la nature et les pratiques de la diplomatie et réforment le système international. Inversement, elles « facilitent » les menaces les plus complexes auxquelles ce même système international et la sécurité humaine

ont jamais été confrontés. Les conflits ethniques sont souvent alimentés par les réseaux criminels internationaux, par le blanchiment d'argent, par l'exploitation des diasporas et par le trafic d'armes, le tout étant largement facilité par la nouvelle architecture des communications et son corollaire, la fin des distances. Lorsque le coût des communications est presque nul, la géographie importe peu. Le crime et le terrorisme peuvent alors étendre leurs tentacules du Moyen-Orient ou des Balkans jusqu'à la banlieue de Toronto.

La période à venir sera marquée par la prolifération des technologies et par leur convergence. En effet, les technologies Internet, vocales et de l'image seront bientôt toutes réunies sur une seule et même plateforme, sans fil et très mobile, et ces nouveaux médias seront distribués dans presque tout le monde occidental et dans un nombre croissant de pays en développement (voir la figure 3). Ceux qui auront accès à ces médias deviendront alors les citoyens d'un monde nouveau, virtuel, sans frontière ni contour géographique, un monde relativement hostile aux limites, aux contrôles et aux hiérarchies quels qu'ils soient. En même temps, le risque de « fossé numérique » n'a jamais été aussi grand. En effet, l'accès aux nouvelles technologies signifiera, pour les pays en développement, la possibilité de participer à l'économie de la connaissance et d'échapper aux contraintes imposées traditionnellement par la géographie, l'analphabétisme et l'isolement économique. Ceux qui n'y auront pas accès seront condamnés à une « répétition de l'histoire », cette expression prenant une acception nouvelle.

Les gouvernements seront dans l'impossibilité de monopoliser l'information ou d'en contrôler la dissémination ou l'impact. Au contraire, ils devront faire face à la concurrence d'autres sources pour diffuser leurs « messages » et devront de plus en plus faire appel à des stratégies interactives. Ironiquement, les gens seront de moins en moins enclins à entendre, et encore moins à écouter, les messages que l'on voudra leur envoyer. Le message, l'image et le profil sont des reliques d'une autre ère, celle de la radio et de la télévision. La radio et la télévision ont créé la notion de masse et le concept de public passif et réceptif. Elles ont été les vecteurs de la consommation de masse, de l'opinion publique et de la culture populaire. La vie politique moderne a été fondée sur la création d'images et de projets destinés aux masses, et le consumérisme est devenu le dénominateur commun des organisations politiques et économiques à la fin du XX^{e} siècle. Plus encore, dans les sociétés occidentales, consommer est devenu un signe de civilisation. La masse, le public et le consommateur, produits de l'ère de la télédiffusion, partagent des caractéristiques communes. Ils se définissent par rapport à une culture et à un marché de masse et font l'objet d'une politique populiste. La liberté et l'individualisme se

Figure 3
Croissance du nombre d'utilisateurs d'Internet
Projections 1999–2005



Source: Commerce Net et Nielsen Media Research.

manifestent dans le choix des marques, tant et si bien que des pays entiers ont refait leur « image de marque » pour améliorer la perception des investisseurs-consommateurs à leur égard (« Cool Britannia »).

LES MÉDIAS ÉLECTRONIQUES ET LES NOUVEAUX CONFLITS

L'avènement des médias de télédiffusion a eu un impact considérable sur la nature des conflits et sur l'intervention humanitaire. La radio a été l'arme de choix au Rwanda pour inciter les Hutus à massacrer leurs voisins tutsis et engendrer l'un des pires génocides de la période d'après-guerre. Cet événement funeste a marqué, pour la radio, la fin d'une carrière politique qui avait débuté dans les années 30 avec la propagande haineuse des Nazis. On n'a d'ailleurs jamais vraiment compris cette efficacité particulière de la radio dans l'incitation des masses à l'hystérie et à la violence. (Même dans nos sociétés, la radio fait office de tambour tribal appelant les adolescents à « s'armer ».) La radio est peut-être une « voix intérieure » qui accède à la ferveur raciale ou messianique plus directement que la télévision où les images sont une source de distraction. La voix désincarnée de la radio capte l'attention comme aucun autre média ne peut le faire. C'est d'ailleurs en toute conscience de ce phénomène que les efforts de renforcement

de la paix dans les régions déchirées par des conflits ethniques commencent par l'établissement de radios et de télévisions « libres », c'est-à-dire sans haine ethnique, selon les normes internationales, et sans contrôle officiel, particulièrement lorsque les États ou factions qui contrôlaient les médias auparavant avaient participé au conflit.

Au Kosovo, les chaînes de radio étaient utilisées par les forces serbes pour coordonner le nettoyage ethnique, mais la guerre télévisée s'est révélée presque aussi importante que les campagnes militaires terrestres et aéroportées. Le rôle de la télévision a évolué et de nombreux spécialistes de la politique étrangère et de la planification militaire tireront des leçons de l'expérience du Kosovo. La guerre du Vietnam a été le premier témoignage de l'impact de la télévision sur la perception du grand public à l'égard des conflits internationaux. La télévision a littéralement amené la guerre dans le salon de l'Américain moyen et l'ampleur de la violence relativement aux raisons de la guerre telles qu'elles étaient perçues a ébranlé les convictions. Pendant la guerre du Golfe, la raison était claire, mais la télédiffusion des images prises directement par les armes de précision a donné à cette guerre un aspect irréel. Les images ressemblaient trop à celles d'un jeu vidéo dénué de tout enjeu mortel. Cependant, les reportages sur la guerre terrestre et les pertes parmi les Alliés ont vite ramené les esprits à la réalité. Ce sont aussi les images des soldats américains traînés à travers les rues de Mogadishu qui ont mis un terme à l'opération de soutien de la paix des Nations Unis (ONU) en Somalie. Les populations refusaient de voir leurs soldats tués ou humiliés si ce n'était pas pour la défense des intérêts vitaux de la nation. La télévision a donc imposé de nouvelles contraintes à l'utilisation des forces américaines à l'étranger, causant une diminution sensible du nombre d'opérations de soutien de la paix menées par l'ONU.

Le conflit du Kosovo a porté l'intégration des nouvelles technologies à un niveau supérieur et a changé à la fois les méthodes d'intervention humanitaire et la manière dont elles étaient perçues. Les caméras posées sur les armes de précision téléguidées ont montré comment les cibles militaires pouvaient être visées et atteintes de façon nette et précise, mais également comment on pouvait toucher des cibles civiles par erreur. En fait, la démonstration de cette précision n'a rendu les erreurs que plus inacceptables. La télévision serbe a montré des images des destructions qui en ont résulté avant même que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) puisse confirmer qu'il y avait eu effectivement une erreur. C'est aussi à cause de la télévision que la campagne aérienne a été menée à des altitudes qui réduisaient les risques pour les pilotes alliés. Bien que chaque commandant se soucie du bien-être de ses soldats, la prudence était due davantage à

l'impact que l'image d'un pilote mort ou en captivité pourrait avoir sur l'opinion publique. C'était là une conséquence de ce que l'on a appelé le syndrome somalien. Si l'OTAN se mettait à perdre des avions semaine après semaine, les médias allaient commencer à compter les morts comme on compte les points d'un match et le soutien du public ne durerait pas. En vérité, l'OTAN n'aurait pas pu gagner la guerre des médias, même sans une seule perte, pour deux raisons : la République fédérale de Yougoslavie (FRY) avait interdit l'entrée des journalistes étrangers, particulièrement les équipes de télévision, en Serbie et au Kosovo, et les images satellites des « dommages collatéraux » n'arrivaient que le lendemain.

Cependant, une autre dimension média a pris de nombreuses personnes par surprise pendant l'intervention au Kosovo : l'« effet CNN », c'est-à-dire la capacité de la télévision d'amener les conflits jusque dans les chaumières de l'Occident et donc de susciter des pressions du public sur les gouvernements. Le problème, pour les responsables, résidait dans le fait que de nombreux conflits ne menaçaient pas les intérêts vitaux de la plupart des pays occidentaux. Mais on les pressait tout de même d'agir. CNN était en quelque sorte une fenêtre sur le monde pour chaque foyer qui y était abonné, d'autant plus que le message implicite était que les événements étaient diffusés à mesure qu'ils survenaient, objectivement, sans intervention journalistique. Certes, rien ne pouvait être plus loin de la vérité, car, les réseaux d'information mondiaux l'ont bien compris, « la nouvelle fait vendre ». Malheureusement, toutes les calamités humaines n'ont pas fait la nouvelle – notamment la Sierra Leone, le Soudan et de nombreux événements en Tchétchénie. Certains des pires conflits n'ont pas été couverts, simplement parce qu'il était dangereux de les couvrir ou parce que l'événement n'était pas assez spectaculaire pour être diffusé. Pensons aux milliers de victimes civiles des mines terrestres. Là, il n'y avait pas de nouvelle, donc pas de pression d'agir, malgré les admonestations des experts et des ONG sur place. Ce sont, en définitive, les ONG et les gouvernements, et non la télévision, qui ont mis les mines antipersonnel dans les consciences.

Toutefois, l'effet CNN avait aussi ses limites. Alors qu'au début de la campagne de bombardements aériens, les réfugiés albanais étaient sur toutes les télévisions, une certaine lassitude est vite apparue. Après les deux premières semaines, les rédactions des médias imprimés et électroniques refusaient de diffuser un témoignage de plus sur le sort du million de réfugiés chassés du Kosovo par les forces serbes. Selon les journalistes, le public en avait assez, la nouvelle n'était plus fraîche malgré le fait que la tragédie se poursuivait et malgré les atrocités perpétrées à l'intérieur du Kosovo. On a préféré insister largement sur les quelques bombes de l'OTAN tombées par erreur.

Il faut ajouter à cela que la campagne aérienne au Kosovo ressemblait plus que jamais à un jeu électronique. Contrairement à ce qui s'était produit pendant la guerre du Golfe, il est devenu très vite évident que les soldats ne couraient aucun risque. Les missiles de croisière et les pilotes faisaient leur travail en toute impunité, souvent par l'entremise de bandes vidéo. Le public pouvait donc assister à la guerre dans son salon sans être frappé par sa réalité, à savoir la mort de ses soldats. Cette campagne n'a fait que renforcer le sentiment selon lequel les nouvelles technologies allaient permettre aux Alliés de mener des opérations militaires dans le monde entier sans risque de pertes de vies. Une telle attitude à l'égard de la guerre ou des opérations humanitaires ou de maintien de la paix en général n'est pas très saine, car la guerre semble désormais plus sûre que les opérations de maintien de la paix comme celle de la Somalie.

CONNECTIVITÉ ET SOCIÉTÉ CIVILE

Les technologies interactives, particulièrement Internet et le téléphone portable, diminuent de plus en plus l'impact des médias radio et télédiffusés. Internet est en train de fragmenter le marché, y compris les sources d'information. Il donne naissance à une société civile de plus en plus connectée dans laquelle aucune nouvelle ne peut l'emporter sur l'autre. Les questions sont aujourd'hui débattues aux quatre coins du monde grâce à l'accès Internet et à la chute des coûts des communications. Les gouvernements et les grandes entreprises ont longtemps eu la mainmise sur les sources et les technologies d'information et de communication. Les gouvernements pouvaient influencer les opinions publiques, et donc les événements mondiaux, en contrôlant la diffusion de l'information à certains « publics » sans entrer dans les détails. La structure hiérarchique verticale héritée de Westminster convenait parfaitement. Aujourd'hui, cette même structure nuit aux gouvernements lorsque l'influence est fonction de la rapidité de diffusion de l'information. Dans un monde connecté, ce n'est pas en retenant l'information, mais au contraire en la diffusant et en donnant du pouvoir au public, que les gouvernements pourront jouer leur rôle. Ces derniers devraient aider les populations à aller là où le secteur privé et la mondialisation ne vont pas.

Il est intéressant de constater que, tout comme les médias télédiffusés ont créé des publics, les médias interactifs engendrent une nouvelle forme de société civile. On entend par société civile ce réseau de groupes et d'organisations volontaires qui occupent le terrain entre l'État et le citoyen. Loin d'être récente, la notion de société civile est apparue au XIX^{e} siècle. En fait, certaines des causes sociales du siècle dernier n'étaient pas très différentes de la campagne contre les mines

terrestres. Mais Internet et les nouvelles technologies interactives ont introduit deux différences notables, d'une part en accélérant la progression de ces mouvements vers les résultats qu'ils visent et, d'autre part, en leur offrant un soutien potentiellement mondial. Grâce aux nouvelles technologies notamment, la campagne contre les mines terrestres a favorisé l'expansion des ONG et de la société civile dans certains ex-pays communistes où rien n'existait auparavant. Il devient de plus en plus évident que la technologie devient le moteur de la société civile là où elle réussit à pénétrer et quel que soit l'enjeu. Elle augmente le pouvoir des acteurs non étatiques en améliorant la connaissance collective et en facilitant l'action.

DROGUES ET CONNECTIVITÉ SUR LE CONTINENT AMÉRICAIN

Le Canada a entrepris de combler le fossé numérique au moyen de deux importants projets pilotes. Le premier, lancé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) avec la collaboration du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), vise à établir deux lieux d'accès Internet en Amérique du Sud (en Colombie et en Équateur), en coopération avec les organisations locales qui travaillent avec les enfants abandonnés, afin d'offrir des possibilités d'instruction et de formation au moyen des ressources informatiques. Le second est mené également par le MAECI, mais avec le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (CCLAT). Le CCLAT a fondé et entretient depuis 1995 le Centre virtuel de documentation sur l'alcool, le tabac et les autres drogues, bibliothèque virtuelle sur Internet réunissant de la documentation sur tous les aspects de la prévention et du traitement de l'abus de drogues. L'information est tenue à jour par des organisations membres provenant du monde entier. Le ministre Axworthy a présenté une offre au CCLAT dans laquelle il proposait de participer à l'enrichissement du Centre virtuel de documentation et de promouvoir son expansion en Amérique Latine et aux Antilles. Le nouveau Centre virtuel aurait par conséquent une base plus large sur le continent américain, offrirait plus de documents destinés aux jeunes et comporterait plusieurs fonctions technologiques telles qu'un programme de traduction multilingue visant à faciliter la communication. Ces projets de connexion rassemblent ainsi des personnes de toutes les régions du continent et facilitent l'accès à une information utile et crédible pour ceux qui en ont le plus besoin.

Stephen Bolton

Ces progrès dans la promotion de la sécurité humaine comportent des avantages évidents. Les technologies interactives rendent possible la création de coalitions très larges de personnes voulant travailler à

des objectifs humanitaires. Elles favorisent également l'émergence d'un autre phénomène qui aurait été caché, sinon étouffé, par les médias traditionnels, celui d'une société civile mondiale basée sur un ensemble de valeurs remarquablement solides. Ces valeurs n'émanent pas toutes de l'Occident; elles semblent au contraire représenter un ensemble de principes interculturels.

Elles sous-tendent des idées telles que l'interdiction mondiale des mines terrestres, l'appel universel à la justice après les crimes de guerre et la défense de l'environnement. Pour de plus en plus de citoyens de cette société civile, la guerre devient aussi inacceptable et aussi « politiquement incorrecte » que l'esclavage l'était devenu il y a un siècle. Les nouvelles technologies donnent naissance à une nouvelle conscience mondiale – et à de nouvelles normes – dont la portée n'est pas encore claire, mais qui ont déjà une influence. À preuve les méthodes innovatrices auxquelles on a recouru pour régler les problèmes relatifs à la sécurité humaine.

LES CONFLITS FUTURS ET LA NOUVELLE DIPLOMATIE

Les technologies interactives changent non seulement la nature des interventions humanitaires, mais également celle des conflits. Selon Marshall McLuhan dans *War and Peace in the Global Village,* « chaque nouvelle technologie nécessite une nouvelle guerre »[1]*. Cela ressemble à du déterminisme technologique, mais il est vrai que, lorsque la technologie devient une extension de notre système nerveux, elle modifie nos réactions par rapport à ce qui nous entoure, y compris face à la guerre. Le succès des missiles de croisière, des aéronefs téléguidés et des armes de précision téléguidées au Kosovo a ouvert la voie à une nouvelle ère, celle des combats télécommandés et de la guerre à distance. C'est en fait le remède parfait au syndrome somalien. Cela étant, même la guerre à distance pourrait n'être qu'une transition vers une redéfinition des armements. Il se pourrait que les guerres du futur se fassent sans aucune bombe. Lorsque l'intervention humanitaire devient nécessaire pour arrêter une violation grave et étendue des droits de la personne, le déploiement militaire peut être considéré comme trop lent ou trop risqué. Mais grâce aux nouvelles technologies, un État dévoyé pourrait être attaqué non seulement en corrompant ses nodules C3, mais par la manipulation électronique de ses avoirs financiers et de ses taux de change, ou simplement en interrompant l'approvisionnement en eau ou en électricité ou encore le téléphone. Les comptes privés des leaders du régime pourraient être vidés, les aéroports fermés et les infrastructures névralgiques ciblées. Il reste cepen-

dant à savoir si une guerre électronique de ce type contreviendrait aux Conventions de Genève ou si elle obtiendrait l'assentiment du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les technologies interactives ont également un impact profond sur les pratiques diplomatiques. Un nombre de plus en plus grand de ministères des Affaires étrangères, comme celui du Canada, possèdent désormais des réseaux de communication mondiaux, informatiques et vocaux, sécurisés. Certains de ces réseaux peuvent être accessibles à partir de n'importe quelle partie du monde par ligne téléphonique terrestre ou par téléphone mobile. Cela signifie qu'un fonctionnaire rattaché aux Affaires étrangères muni d'un ordinateur et d'un téléphone portable peut s'installer dans une chambre d'hôtel en un lieu très éloigné et se connecter au réseau mondial de son ministère sans aucuns frais grâce à un code d'accès. Et l'avènement des plateformes de communication sans fil intégrées rendra même le téléphone obsolète. Le fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères peut ainsi devenir une ambassade virtuelle dans une chambre d'hôtel et même au milieu d'un champ. Cela ne veut pas dire que les véritables ambassades faites de briques et de mortier ne seront plus nécessaires. Elles resteront, dans les capitales, le lien indispensable avec le gouvernement local au niveau supérieur ainsi qu'une ressource pour le nombre croissant de voyageurs. Néanmoins, nos ambassades et ministères des Affaires étrangères n'échapperont pas à l'influence des technologies. La connectivité ne se contente pas de traverser les murs; elle rend les frontières poreuses, elle érode les hiérarchies traditionnelles, elle favorise la pensée latérale et les réseaux non conventionnels fondés sur des perspectives et des valeurs similaires.

La rapidité et l'accès facile des technologies interactives sont déjà en train de démocratiser la politique étrangère, non seulement par le courrier électronique envoyé au ministre en temps réel, mais surtout par la création de nouveaux partenariats. Dans ce monde complexe, les gouvernements ont découvert qu'ils ne peuvent agir seuls. Dans chacun des domaines de la politique étrangère, le règlement des enjeux passe par des partenariats avec les entreprises, les ONG, les artistes, les universitaires, les scientifiques ou simplement les citoyens. Les technologies interactives sont devenues le moteur de ces nouveaux partenariats, car elles les rendent non seulement possibles, mais possibles n'importe où dans le monde. Et comme l'accès à ces réseaux est presque gratuit, ces partenariats sont ouverts et transparents et leur prolifération donne un sens nouveau à la notion de démocratie participative.

Les éléments constitutifs du pouvoir changent également avec l'avènement de la connectivité. Les gouvernements découvrent de nouveaux

moyens d'exercer leur influence et leur leadership; ils sont aussi plus sensibles aux limites de leur capacité à agir en solitaire. Aujourd'hui, le pouvoir d'une nation ne se mesure plus à la taille de son armée, ni même à la vigueur de son économie. Ces deux facteurs ont certes leur importance, mais leur utilisation est de plus en plus limitée dans un monde hautement interconnecté. Le pouvoir aujourd'hui dépend davantage de l'aptitude à susciter de l'intérêt pour ses idées ou sa vision sur le plan international. La campagne contre les mines terrestres a été un cas d'espèce. Alors que les négociations en vue de l'interdiction de ces armes avaient échoué aux Nations Unies, une coalition non traditionnelle comprenant à la fois des gouvernements partageant le même esprit, des ONG, des parlementaires et des citoyens (y compris des victimes) a amorcé ce qui est devenu un mouvement mondial par la suite. L'intégrité irréfutable de la cause et l'étendue du partenariat ont suscité un soutien et, par l'entremise des organisations très populaires, ont permis de faire pression sur les gouvernements les plus réticents. La diplomatie assume donc un rôle nouveau à l'ère de la sécurité humaine: celui de catalyseur et de «serveur» de réseau, qui dirige, connecte et tisse les liens avec les dirigeants.

REDÉFINIR LE LEADERSHIP

Cette nouvelle forme de leadership est appelée «pouvoir discret» parce que son exercice n'est pas coercitif. Les gouvernements font des relations publiques depuis longtemps, mais ceci est différent. Le pouvoir discret ne consiste pas à projeter une image statique, ni à refaire son image de marque. Il consiste à assurer un leadership par l'action exemplaire et par les partenariats. L'idée n'est pas de choisir entre ce pouvoir discret et le pouvoir plus tangible de la force militaire. Les deux sont nécessaires à la protection des civils en situation de conflit armé et à l'intervention humanitaire. C'est parce que les conflits changent de nature et parce que les nouvelles technologies modifient à la fois les menaces et les remèdes à ces menaces que la diplomatie doit se renouveler. Et cette nouvelle diplomatie doit simplement reconnaître l'évolution des éléments constitutifs du pouvoir et s'y adapter. Alors que l'occupation du territoire est un dernier recours pour la résolution des crises humanitaires, «l'occupation des esprits» en faveur du renforcement de la paix et du partenariat peut engendrer une action internationale avant même que toute intervention devienne nécessaire.

Ce pouvoir discret, que l'on y recoure ou pas, change les instruments traditionnels de la diplomatie. Il n'existe aucun substitut au leadership des organisations internationales ni à la table de négociations, mais les leviers d'influence sont transformés par les technologies inte-

ractives et les communications qui vont à la vitesse de la pensée. L'information est la clé des décisions et les représentants qui y ont accès continuellement bénéficient d'un avantage énorme. Les réseaux informels de l'ère de l'information peuvent contribuer de façon considérable à la cueillette de renseignements. Ils peuvent également étendre les influences du fait de leur portée internationale et de leur capacité d'influer sur les gouvernements étrangers par l'entremise des organisations sur place. Voilà qui peut renforcer sensiblement la position d'un négociateur à la table.

Pour le Canada, le leadership fondé sur les valeurs et la réputation est fonction de la connaissance que les autres ont de notre pays, c'est-à-dire de la façon dont les observateurs étrangers perçoivent notre culture politique, notre population et notre mode de vie. Cette perception peut être changée, pour le meilleur ou pour le pire, par un débat national très médiatisé. Cependant, loin de n'être qu'une question de relations publiques, de construction d'image ou de « mode de diffusion », elle est alimentée par les contacts personnels et particulièrement par la diffusion de produits culturels qui font entrer les étrangers dans la vie quotidienne des Canadiens. Les romans, les films, les arts, etc., jettent des ponts entre les individus et sont un moyen d'explorer la vie telle qu'elle est vécue. Ils ne permettent pas seulement de faire connaître la beauté de nos paysages; ils permettent de véhiculer la culture politique et sociale humaine qui est à la source de nos réactions humanitaires instinctives à l'échelle internationale. Le « pouvoir discret » du Canada est d'autant plus important internationalement que notre pays a une population très variée et que la scène culturelle y est très active. Chaque fois que nous prenons une initiative, et particulièrement lorsque nous cherchons à démontrer la légitimité de notre cause, cette perception du Canada joue en notre faveur. Elle contribue fortement à notre crédibilité. En fait, l'évolution des facteurs d'influence internationaux laisse croire que les affaires culturelles devraient désormais être au centre de la politique étrangère plutôt qu'en marge de celle-ci.

BRANCHER LA JEUNESSE CANADIENNE SUR LE MONDE

Le Canada a lancé le Programme de stages internationaux pour les jeunes (PSIJ) en 1997 dans le cadre d'une stratégie plus large du gouvernement à l'égard des jeunes. L'objectif consistait à leur offrir une possibilité d'acquérir de nouvelles compétences et de contribuer au progrès de la politique étrangère canadienne par leur participation à quelque 1850 missions auprès des organisations non gouvernementales, des organisations internationales et du secteur privé. Ces stages portaient sur les trois grands piliers

de la politique étrangère canadienne : la promotion de la prospérité économique, la promotion de la sécurité internationale et la diffusion des valeurs et de la culture canadiennes dans le monde entier. Le programme branche la jeunesse canadienne sur le monde en l'envoyant dans plus de 100 pays différents.

Environ un tiers de ces stages portent sur les questions de sécurité humaine. Les stagiaires font des recherches, rédigent des rapports, donnent des conférences, travaillent sur des questions telles que l'interdiction des mines terrestres, surveillent des lieux, participent à la réintégration des réfugiés et à l'installation des personnes déplacées, examinent des cas de violation des droits de la personne, aident des enfants affectés par la guerre, facilitent les initiatives internationales pour la santé, font la promotion des médias libres, participent aux affaires juridiques, aux questions indigènes, aux initiatives de consolidation de la paix, à la résolution des conflits et plus encore. Ils y mettent leur énergie, leurs compétences, leurs idéaux, leur créativité, leurs valeurs interculturelles. Le projet PSIJ de l'Acadia University, par exemple, a consisté à créer un réseau technologique de développement démocratique pour le Programme pour une culture de la paix de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). Autre exemple, Project Ploughshare, ONG canadienne, a placé un jeune Canadien dans le service d'alerte rapide de l'Institute for Security Studies de Johannesburg où il s'est intéressé aux armes légères, au maintien de la paix et à l'utilité des missions d'observation des Nations Unies dans le contexte africain.

Janet Boyer

« Nous espérons que les nombreuses relations internationales que nos jeunes établissent aujourd'hui constitueront le fondement d'une meilleure compréhension et d'une plus grande tolérance dans l'avenir. Ces expériences visent à susciter en eux la *volonté* de résoudre les conflits futurs ou de les éviter. Après tout, ils sont la première génération du monde moderne basé sur l'information, un monde où la connaissance collective sera au cœur de la société civile. Certains d'entre eux seront les apôtres de notre futur programme de sécurité humaine. Leurs croyances, leur action pour la protection de l'environnement et le développement durable, leur connaissance de la haute technologie et leur compréhension des grandes questions touchant la sécurité humaine contribueront au rôle futur du Canada et au maintien du plan d'action pour la sécurité humaine. »*

Lloyd Axworthy

(Pour plus de renseignements, voir le site www.dfait-maeci.gc.ca/interns/.)

* Traduction libre.

IL SUFFIT DE SE CONNECTER

À l'ère numérique, les technologies interactives permettent de transmettre la culture et le mode de vie d'un pays comme aucun média de télédiffusion n'a jamais pu le faire. Elles engendrent une société civile mondiale riche par sa diversité et nourrie par la tolérance inhérente à l'environnement électronique multiculturel. Il s'agit d'une société civile *internationale* qui prend lentement sa place dans le nouvel ordre mondial et qui révèle une tendance naturelle à aller au-delà des intérêts nationaux vers une vision véritablement transnationale. Il ne s'agit pas d'un monde monolithique ni d'un sous-produit d'Hollywood, mais bien d'un réseau de réseaux varié, à la fois réel et virtuel, qui découvre des valeurs interculturelles qui l'incitent de plus en plus à l'action humanitaire. Fait intéressant, cette nouvelle société civile mondiale n'est pas mue tant par une idéologie ou par une politique à l'ancienne que par les préoccupations concrètes, pratiques et humaines relatives à la sécurité des personnes. La façon dont des individus d'un vaste éventail de pays du Nord comme du Sud se sont engagés dans des initiatives toutes reliées à la sécurité humaine témoigne amplement de l'importance du phénomène. Lorsque cette société civile mondiale prendra conscience de son existence et de ses valeurs communes, elle changera le paysage politique. Alors émergera un monde volontaire, actif et hautement démocratique dans lequel nous ne pourrons plus dire, s'agissant d'un peuple abandonné à son sort, que c'était (n'en déplaise à Chamberlain) « un pays lointain dont nous ne savions rien »*. La connectivité devient le système nerveux central d'une société civile qui sera riche de connaissances et consciente d'elle-même comme aucun gouvernement ou public traditionnel n'a jamais pu l'être. Lorsqu'elle agira en concertation, elle changera à jamais la signification du mot « superpuissance ».

Mais il faut d'abord et avant tout *se connecter*. Si le fossé numérique se creuse davantage, ce sera la fin du consensus mondial pour l'humanitaire dont il est question dans ce livre. Le « côté noir » de la mondialisation prédominera alors dans un monde où les nouvelles technologies faciliteront les nouveaux conflits et où les ghettos seront condamnés à la pauvreté, à l'insécurité et à l'ignorance. Ce fossé numérique nous privera de notre sécurité et compromettra les avantages et les possibilités de la mondialisation, alors que c'est de cette mondialisation que dépend l'avènement d'une prospérité plus équitable et durable pour le monde développé et en développement.

Heureusement, les premières expériences d'utilisation des nouvelles technologies dans les pays en développement sont très prometteuses. Quelques connexions Internet peuvent faire une différence

considérable lorsque, par exemple, elles permettent d'accéder à des institutions telles que les académies des sciences, les bibliothèques et les écoles d'agriculture. Les liens vers les institutions sont un facteur multiplicateur, car ils offrent une ouverture à des centaines, sinon des milliers d'utilisateurs. Dans les écoles, l'interactivité a permis d'améliorer les connaissances. Ailleurs, les organisations internationales comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des États américains (OÉA) utilisent Internet pour diffuser des « pratiques exemplaires » aux États membres et directement à un groupe très étendu de clients. Internet passe outre aux tracas bureaucratiques pour accéder à ceux qui ont besoin du savoir ou veulent l'obtenir. Il détruit également les barrières Nord-Sud en rassemblant des activistes du monde entier qui aspirent tous à un développement durable. Les connaissances, compétences et ressources locales peuvent être réunies, avec ou sans soutien gouvernemental, pour résoudre un problème particulier, qu'il s'agisse de biodiversité ou d'atteinte aux droits de la personne.

L'avènement des plateformes Internet sans fil révolutionnera ce processus en permettant la connexion de villages et de collectivités qui autrement auraient mis des années à obtenir une ligne téléphonique. Aujourd'hui, un seul téléphone portable dans un village éloigné permet d'y amener les avantages de la communication moderne par l'accès à des conseils médicaux, à des données météorologiques ou sur les récoltes, ou même à une participation politique. Cependant, les nouvelles technologies donneront toute leur dimension lorsqu'elles permettront de relier les pays en développement à l'économie du savoir malgré les contraintes traditionnelles imposées par l'argent et la géographie. Ce processus sera éminemment politique : l'accès à l'information donne un pouvoir politique et économique et a par conséquent un effet *démocratisant.* Certains gouvernements ont déjà tenté de limiter l'accès aux nouvelles technologies pour stopper la démocratisation et ils y ont mieux réussi qu'on ne l'aurait souhaité. Force est de conclure par conséquent que, alors que la propagation des nouvelles technologies est inéluctable, elle ne sera pas nécessairement rapide et universelle sans pression et assistance, même là où ces technologies ne coûtent pas cher. La meilleure méthode réside peut-être dans une collaboration entre les gouvernements, le secteur privé et les ONG.

En ce qui concerne le revers de la mondialisation, les articles publiés dans ce livre sont nombreux à décrire comment les nouvelles technologies pourraient faciliter les conflits internes que ce soit par le trafic d'armes, par le crime international, par l'exploitation des diasporas ou par le blanchiment d'argent. Mais il y a un côté plus positif. Dans certaines sociétés sorties d'un conflit, les ONG contribuent à l'établisse-

ment de médias libres en connectant par Internet les nouveaux journaux à des agences d'information. Lorsque l'activité des stations de télévision indépendantes de Serbie était restreinte par le régime, par exemple, les ONG ont connecté ces stations de façon qu'elles puissent obtenir directement des nouvelles internationales par Internet. Ce sont là des combinaisons originales entre ancienne et nouvelle technologies qui peuvent avoir un impact considérable sur le renforcement de la paix après les conflits. Cependant, cela peut aussi être aussi simple que de diffuser toutes les règles de droit relatif aux droits de la personne sur le Web, ou les meilleures méthodes de traitement des enfants traumatisés. Il existe aujourd'hui suffisamment de preuves réelles de l'utilité des nouvelles technologies pour nous permettre de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire à leur utilisation concertée en vue d'améliorer concrètement l'aide humanitaire. Une coalition volontaire dédiée à cette tâche fera définitivement passer le plan d'action pour la sécurité humaine dans l'ère numérique.

NOTES

1 McLuhan, Marshall, et Quentin Fiore. *War and Peace in the Global Village*, New York, McGraw Hill, 1968.

* Traduction libre.

RÉFÉRENCES

Held, David, *et al. Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Californie, Stanford University Press, 1999.

McLuhan, Marshall. *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, 1989.

– *Understanding Media: The Extensions of Man*, New York, New American Library, 1964.

CONCLUSION

Les relations internationales et la nouvelle diplomatie

ROB McRAE

Dans cet ouvrage, nous avons tâché de présenter les nombreux gains réalisés en matière de politique étrangère à la suite de l'adhésion au concept de sécurité humaine, à la lumière des souffrances subies par les populations civiles dans les conflits et les situations d'après-conflit. Nous avons porté notre attention sur le sort des plus vulnérables et des victimes qui souffrent le plus cruellement des conflits actuels. À cet égard, le programme de sécurité humaine reflète les motivations humanitaires qui animent la politique étrangère canadienne depuis des générations. Cette nouvelle approche, qui a donné des résultats probants, permet de mieux comprendre les changements s'opérant dans le monde et elle présente de nouvelles voies pour y faire face de la meilleure manière qui soit.

Cependant, il est important de garder à l'esprit que ce programme s'intègre dans un cadre plus large de politique étrangère qui dicte les travaux quotidiens du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Il y a bien d'autres questions importantes d'ordre multilatéral, régional ou bilatéral, sans oublier les relations bilatérales avec les États-Unis que nous ne présentons pas dans ce livre, mais qui occupent une grande partie du temps et de l'énergie du ministre des Affaires étrangères et de son ministère. Le programme de sécurité humaine ne se substitue pas aux questions traditionnelles de politique étrangère et il n'a pas été mis en place dans cette optique. Il représente plutôt un nouvel instrument complémentaire permettant de répondre aux nouveaux conflits et aux crises complexes qu'ils engendrent.

Bien évidemment, la démarche canadienne en matière de sécurité humaine s'est heurtée à d'importants défis au fil du temps. Dans ce livre, beaucoup de chapitres ont mis l'accent sur les obstacles à surmonter et sur les leçons que nous avons tirées du passé – certaines ont été dures, voire frustrantes. Outre les nombreuses leçons concrètes présentées tout au long du livre, nous pouvons tirer deux grandes conclusions. D'abord, que la notion de sécurité humaine et l'ensemble de questions qui en émanent ont beaucoup évolué au fil du temps. Ce qui était à l'origine un concept inspiré des Nations Unies (ONU, avec une connotation plutôt floue, est devenu, sous l'impulsion du leadership de Lloyd Axworthy, une initiative diplomatique et un ensemble de réalisations impressionnantes. Certes, tous les éléments n'ont pas évolué aussi rapidement que nous l'aurions souhaité. Certaines questions, comme le manque de contrôle sur le trafic d'armes de petit calibre, ont connu un développement qui a profité des leçons tirées ailleurs et laissent présager un réel progrès.

La seconde conclusion, liée à la première, est que nous n'avons achevé que la première phase du programme de sécurité humaine. La première esquisse a été tracée, les questions sont clairement identifiées et, dans certains cas, nous avons même remporté des succès inattendus. Cet ouvrage consolide ce que nous avons appris au cours de la première phase, et trace la voie vers la prochaine et les nombreux défis qui restent à relever. Ces derniers englobent des travaux de suivi sur des points particuliers à mener à court terme, ainsi que des considérations de plus grande envergure portant sur les règles d'action politique qui permettent d'élargir les horizons conceptuels du paradigme de la sécurité humaine.

LA PHASE SUIVANTE DU PROGRAMME DE SÉCURITÉ HUMAINE

Si l'on revoit les propositions de suivi des thèmes qui se sont profilés au cours des chapitres précédents, l'étape suivante est relativement claire, à tout le moins à brève échéance. Il est évidemment impossible de prédire aujourd'hui dans quelle crise liée à la sécurité humaine la communauté internationale sera ou pourra être plongée demain. Il est cependant certain que beaucoup de points présentés ci-après seront d'une importance capitale pour comprendre les crises futures et pour décider des actions que nous devrons entreprendre pour y répondre. Les problèmes suivants font déjà l'objet d'un suivi :

- Armes légères et de petit calibre : Le Canada a l'intention de jouer un rôle important avant et pendant la Conférence des Nations Unies

qui se tiendra en 2001 à ce sujet. L'engagement du Canada comporte une contribution à la conception d'un Plan d'action international.

- Intervention humanitaire : Le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a mené une campagne en vue de la création d'une commission ayant pour objectif de développer un cadre d'action ainsi qu'un modèle opérationnel pour l'avenir, et il a offert l'appui du Canada pour la mise sur pied de cette commission.
- Déploiement d'experts civils : C'est un des problèmes majeurs dans le cadre des opérations actuelles de soutien de la paix. La communauté internationale doit concentrer tous ses efforts sur l'amélioration de sa capacité à former des experts et à en assurer le déploiement sur le terrain. Le Canada élaborera son programme national.
- Forces internationales de police civile : Les États membres de l'ONU doivent intensifier leurs efforts pour renforcer sa capacité à planifier la mise sur pied d'une force internationale de police civile et à en assurer le déploiement. Le Canada a l'intention de contribuer activement à ce processus.
- Sanctions de l'ONU : Les membres du Conseil de sécurité de l'ONU doivent réexaminer en profondeur les sanctions internationales proposées par le Canada afin de punir ceux qui transgressent les lois internationales, et non les populations civiles. Le Canada continuera à réexaminer les sanctions dans le cadre d'un programme économique plus large.
- Cour pénale internationale (CPI) : Il faut pouvoir compter sur la coopération internationale, y compris dans le domaine de l'élaboration de la législation domestique, pour obtenir les 60 ratifications nécessaires pour que le Statut de la CPI soit ratifié.
- Les enfants touchés par la guerre : Le Plan d'action mis sur pied par la Conférence internationale sur les enfants touchés par la guerre de 2000, qui s'est tenue au Canada, sera pris en compte lors de la Session spéciale de l'ONU sur la Convention relative aux droits de l'enfant de 2001.
- Opérations sur le terrain dans le domaine des droits de la personne : La communauté internationale doit promouvoir le déploiement d'équipes de spécialistes afin d'analyser la situation des droits de la personne dans les pays en proie à des conflits ou en situation d'après-conflit, à titre de mesures préventives et d'appui plus fort aux opérations de soutien de la paix. Le Canada a l'intention de se consacrer activement à cette tâche.

Il y a également d'autres questions tout aussi urgentes, mais qui nécessitent beaucoup plus de temps de débats et de réflexions. Ce sont

des questions importantes et complexes pour lesquelles aucun organisme n'offre de tribune exhaustive:

- Les aspects économiques des conflits: Sur le plan international, nous avons besoin, d'une meilleure évaluation des dimensions économiques des conflits, ainsi que de l'affirmation des responsabilités des entreprises, afin de créer des leviers permettant de tarir les bénéfices issus de la guerre.
- La mise en place d'une culture de la prévention: Une des leçons présentées dans ce livre est que les actions précoces entreprises pour prévenir les conflits constituent la forme la plus efficace des interventions humanitaires, mais une telle approche requiert une meilleure compréhension au sein de l'opinion publique pour obtenir un soutien politique plus vaste.
- L'édification de la paix après le conflit: La communauté internationale doit officialiser l'éventail des actions qui relèvent de cette rubrique, plutôt que de remettre la machine en marche à chaque fois, afin d'accélérer le déploiement des actions civiles.

En outre, la transition d'une culture de l'impunité vers celle de la responsabilité, qui devrait résulter de la création de la CPI, aura de fortes répercussions sur les pratiques diplomatiques à moyen terme. La mise en accusation de Milosevic par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) nous a déjà fourni un avant-goût des dilemmes auxquels auront à faire face de nombreux gouvernements occidentaux ayant des liens avec des régimes peu recommandables. Bien des dirigeants dans le monde sont arrivés au pouvoir après avoir renversé les gouvernements en place, parfois élus démocratiquement. Sans approuver les insurrections, la plupart des gouvernements occidentaux déclarent qu'ils reconnaissent les États, et non tel ou tel gouvernement. Lorsqu'un nouveau gouvernement rebelle contrôle dans les faits la majorité du territoire d'un pays, la communauté internationale reconnaît presque toujours la légitimité de ce gouvernement, *de facto* et *de jure*.

Cependant, certains dirigeants qui se sont emparés du pouvoir par la force pourraient avoir à répondre à une mise en accusation par la CPI si leurs troupes ont commis des crimes relevant de la juridiction de cette dernière. Bon nombre de dirigeants actuels peuvent se trouver dans la même situation. En d'autres termes, il se peut fort bien que les cas semblables à celui de Milosevic se présentent: des chefs d'État accusés d'avoir commis des crimes de guerre. Dans de telles circonstances, la question de savoir comment, et dans quelle mesure, nous devrions réagir face aux dictateurs et criminels de guerre, lorsque nous

visons l'application d'ententes de paix régionales, va se poser avec insistance. Cela freinera la politique étroite de la défense des intérêts nationaux menée par les praticiens de la realpolitik. Ce sera également une période douloureuse pour la communauté internationale, mais qui devrait également dissuader les dirigeants rebelles potentiels et les chefs d'État de commettre des crimes qui scelleraient leur isolement sur le plan international.

LA GOUVERNANCE ET LA NOUVELLE DIPLOMATIE

Le fait que certains des thèmes les plus importants du programme de sécurité humaine ne suscitent aucun écho auprès des institutions existantes soulève la question de la gouvernance. Le paradigme qui place la sécurité humaine au cœur de nos préoccupations s'accompagne du besoin de trouver de nouveaux moyens pour atteindre nos objectifs. La raison en est simple : la plupart des organismes et ententes sur le plan international reflètent des processus qui sont essentiellement de nature intergouvernementale et consensuelle. Le programme de sécurité humaine vise à créer une nouvelle norme internationale, en particulier pour le traitement des civils dans les conflits armés. Les normes définies dans ce cadre, comme celles qui sont enchâssées dans les droits de la personne, limitent implicitement la souveraineté étatique en stipulant qu'aucun État n'a le droit de se dégager des obligations internationales qui exigent d'assurer la protection des civils en temps de guerre. Ce principe n'est pas reconnu universellement par tous les États, ce qui rend difficile sa reconnaissance au sein de tribunes intergouvernementales telles que l'ONU. Les situations de blocage sur le plan multilatéral, qui caractérisent les tribunes traditionnelles, ne font qu'encourager les États désireux de faire progresser le programme de sécurité humaine à chercher d'autres tribunes d'expression, du moins jusqu'à ce que l'on ait l'élan suffisant. Bien qu'elle ne soit pas idéale, cette approche *ad hoc* peut n'être que temporaire, l'expression d'une période de transition, et disparaître une fois que l'assise normative sera plus ancrée et que la révolution copernicienne dans les relations internationales sera achevée.

Le programme de sécurité humaine s'appuyant sur une base normative, sa réussite dépend souvent d'un petit nombre de décideurs, tant sur le plan gouvernemental que non gouvernemental, et en fin de compte de l'adhésion de l'opinion publique. À cet égard, il est particulièrement lié à l'exercice modéré du pouvoir, dans la mesure où il fait appel à l'engagement et à l'adhésion plutôt qu'à une allégeance coercitive. Comme cet ouvrage le démontre, il est révélateur que l'opinion

publique, étonnamment, ait appuyé les normes établies. S'en trouve alors renforcée l'hypothèse qui veut que le programme de sécurité humaine ait une assise normative plus large auprès de la majeure partie de la population occidentale et dans de nombreux pays en développement.

L'importance croissante de l'intérêt public pour le sort concret des civils dans les conflits a entraîné des pressions croissantes sur les gouvernements pour qu'ils « fassent quelque chose ». Auparavant, ces attentes visaient exclusivement les situations de crise dans lesquelles les civils étaient victimes de la guerre ou de la famine. De nos jours, les appels à l'intervention ont élargi le champ d'action pour englober une multitude de questions relevant de la sécurité humaine, des mines terrestres aux crimes de guerre. L'engagement du Canada s'est traduit par l'application de « la nouvelle diplomatie ». Issue des tribunes traditionnelles ou non traditionnelles, la nouvelle diplomatie engendre la formation de coalitions marquées par la volonté de traiter plus rapidement les questions difficiles tout en édifiant les bases d'un appui international. Cela implique souvent un nouveau style de leadership et une approche qui englobe les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que la participation de citoyens engagés; de nouvelles tribunes, y compris des conférences commanditées par les États et des séances de négociations; et des échéanciers précis pour arriver à la conclusion d'ententes. Sur le fond, la nouvelle diplomatie jette souvent un nouvel éclairage sur les débats antérieurs en mettant le sort des individus au cœur des négociations. La campagne contre les mines terrestres a fait du problème du contrôle des armes un thème humanitaire. Une fois de plus, l'aspect normatif a été décisif pour enclencher les pressions qu'a exercées l'opinion publique internationale afin de passer rapidement à l'action.

De manière plus générale, ce type de diplomatie d'intégration, qui fait fortement appel à l'engagement, a défini un nouveau rôle pour les gouvernements. Sur le plan étatique, la sécurité humaine dépend d'un fort appui public pour faire valoir un concept qui touche plus aux valeurs qu'aux intérêts nationaux. (De toute évidence, d'aucuns avanceraient que ces valeurs, y compris les impératifs de la justice, servent les intérêts nationaux dans un ordre international où règnent la stabilité et la sécurité.) C'est la raison pour laquelle la démocratisation de la politique étrangère a joué un rôle crucial dès les tout premiers jours du projet. Les tribunes nationales et les tables rondes consacrées à des thèmes particuliers, les consultations auprès des citoyens, des universitaires, des ONG et des entreprises ont été des plus utiles en informant mieux les décideurs politiques des développements sur le terrain et ont permis au gouvernement de se constituer un réseau et de susciter des appuis afin d'adopter un mode d'action précis.

Sur le plan international, la politique de consultation et d'intégration propre à la nouvelle diplomatie s'exprime de différentes manières. La Canada a remporté un succès en amenant le Conseil de sécurité à lancer des débats innovateurs portant sur la protection des civils et à stimuler la participation plus régulière d'experts et d'ONG. Grâce à l'insufflation d'un nouvel esprit de transparence au sein des organisations internationales, les décisions qui y seront prises seront mieux éclairées et plus crédibles auprès de l'opinion publique. *In situ*, une politique d'intégration nous amène à reconnaître que l'édification de la paix doit, pour réussir, passer de stratégies et de programmes basés sur la contribution personnelle à des interventions issues d'initiatives locales. Pour vivre libérés de toute crainte, les citoyens de sociétés d'après-conflit doivent participer directement à la reconstruction d'un environnement sécuritaire. La nouvelle diplomatie se caractérise aussi par l'édification d'un réseau. Il ne suffit pas de remettre des instructions au représentant du Canada participant à une tribune pour nous assurer que notre point de vue sera entendu. Toutes nos ambassades, ainsi que nos représentants en visites officielles, doivent conjuguer leurs efforts pour obtenir l'engagement d'autres gouvernements et mettre les publics étrangers au courant des problèmes. La coopération avec des pays partageant la même vision, les ONG internationales, le secteur privé et autres organisations internationales est la clé de ces efforts sur le plan international. Cette coopération se matérialise habituellement sous la forme de coalitions de grande envergure qui convergent vers des objectifs communs. Pour réussir, elles doivent trouver le bon équilibre entre l'engagement envers un idéal et un degré suffisant d'ouverture et de flexibilité pour exercer un pouvoir d'attraction sur d'autres candidats.

D'évidence, cela ne revient pas à dire que toute coalition rassemblant des volontés est facile et fonctionne sans accroc. Ce n'est pas le cas. Les nouvelles coalitions représentent les points de vue les plus différents quant aux tactiques à adopter pour atteindre les objectifs. Chaque participant fait état de considérations différentes. Une ONG peut avoir des réticences à faire abstraction de la morale lorsqu'il s'agit de passer des compromis avec des parties qu'elle a longtemps considérées avec suspicion comme des adversaires qui, par le passé, ont singulièrement fait preuve de mauvaise volonté à « faire ce qu'il faut ». Tout gouvernement, élu pour une période donnée, doit être en mesure de juger ce qui est réalisable en substance et dans les temps impartis. Un gouvernement peut en conclure qu'il est en mesure de soumettre à l'opinion publique une solution qui, bien qu'imparfaite, va dans la bonne direction. Plus rarement, il peut choisir celle qui semble la meilleure et courir le risque de subir un échec retentissant, les écueils politiques éventuels devant être évalués avec beaucoup de précautions.

Les coalitions futures continueront de faire l'objet de tels jugements et vraisemblablement de divisions internes, malgré l'expérience acquise. En fait, c'est un leadership politique prudent qui sera la clé du succès.

Dans la mesure où les coalitions fondées sur la volonté d'engagement sont tiraillées dans des sens opposés par ces jugements continuels, les échéances à court terme leur permettent de gérer et d'aplanir les différences. Sans échéancier précis, le défi qu'ont à relever ces coalitions est de résister à l'éclatement à long terme. Le Réseau de la sécurité humaine est une première tentative pour combler l'écart entre l'approche à court terme et celle des organisations internationales plus traditionnelles s'appuyant sur la plus petite marge consensuelle commune. Il repousse les limites de la nouvelle diplomatie de manière inégalée à ce jour et a permis de faciliter les interactions et les efforts diplomatiques centrés sur certains des enjeux évoqués plus haut. Il faut se demander si la réussite éclatante du Réseau n'entraînera pas son institutionnalisation, ce qui se traduirait par une perte de flexibilité et du sens de l'engagement commun. Seul le temps nous le dira. Mais cela aurait un avantage indéniable: le Réseau survivrait aux changements de gouvernement et conférerait au programme de sécurité humaine plus de prévisibilité et d'assise internationale.

Le programme de sécurité humaine et la nouvelle diplomatie qui le sous-tend suscitent une autre réflexion sur la gouvernance. Les crises dans le domaine de la sécurité humaine résultent d'un ensemble complexe de circonstances et d'actions, et nécessitent des solutions exigeantes et hautement intégrées. Nous le remarquons dans le cadre des nouvelles opérations de soutien de la paix, où les aspects militaires et civils doivent fonctionner en symbiose pour réussir. En mettant en place ces opérations d'un nouvel ordre, nous devons tenir compte de différents éléments tels que la nécessité d'avoir des forces de police civile, des programmes adaptés de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), des stratégies d'édification de la paix prenant en compte les rôles spécifiques des hommes et des femmes ainsi que des enquêtes sur les crimes de guerre. En réalité, la liste des différents éléments requis pour assurer les opérations de paix, en temps et lieu, est bien plus longue. Les solutions à apporter à la majorité des crises dans la nouvelle donne de la sécurité humaine doivent comprendre un large éventail d'éléments reliés horizontalement. Les solutions doivent être holistiques: s'il manque certains éléments clés, l'opération est vouée à l'échec, pour le moins à moyen terme. C'est-à-dire que l'ONU devrait être en mesure de définir ces stratégies horizontales et de les mettre en place, une tâche qui devrait lui revenir de droit.

La nécessité de recourir à des opérations de soutien de la paix élaborées a des implications pour la gouvernance sur le plan étatique interne. De nos jours, les gouvernements sont appelés à apporter un

soutien aux opérations de soutien de la paix en ayant recours à un large éventail de ressources: forces armées et de police, assistance technique et au développement, ainsi qu'expertise civile dans des domaines tels que les élections ou le contrôle des droits de la personne. Des institutions gouvernementales ou ministères les plus divers peuvent y être engagés, entraînant des exigences encore plus élevées en matière de coordination, tout particulièrement pour répondre aux situations de crise. De plus, il se peut que les mandats et moyens financiers à la disposition des ministères n'englobent pas certaines exigences, comme celles requises pour l'édification de la paix. Certains volets, comme les programmes de DDR, peuvent ne pas pouvoir bénéficier d'appui parce qu'ils ne relèvent pas directement de l'assistance au développement; ou, si une telle initiative n'est pas prévue pour un pays en développement, elle peut ne pas obtenir le financement nécessaire de la part de l'organisme de développement. Inversement, les ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur peuvent considérer qu'ils ne sont pas investis du mandat requis ou ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour soutenir l'application de tels programmes à l'étranger lorsqu'il est question de déployer des experts civils ou policiers; les ministères de la Défense et les autorités militaires peuvent également hésiter à s'engager lorsque, dans le cadre des opérations de maintien de la paix, les soldats sont appelés à contrôler le respect des droits de la personne.

En conséquence, nous devons réévaluer et mettre à jour les mandats confiés aux ministères ainsi que mettre en place des mécanismes qui maximisent la coordination horizontale entre les différents paliers gouvernementaux. Les réseaux joueront un rôle crucial pour la gouvernance tant sur le plan national qu'international, mais entraîneront de nouvelles questions portant sur l'obligation de rendre compte et sur la chaîne de responsabilités. Nous devons reconsidérer le modèle occidental dépassé des ministères cloisonnés et amener nos gouvernements à s'adapter au nouveau contexte international.

ÉLARGIR LE PARADIGME DE LA SÉCURITÉ HUMAINE

Il ne fait aucun doute que le concept de sécurité humaine est, de par sa nature même, plus étendu que la notion sur laquelle cet ouvrage s'appuie. Appliquer et développer ce concept dans le domaine de la sécurité internationale et des réactions aux situations de crise a permis d'en tirer des avantages puisqu'on a pu résoudre rapidement tout un ensemble de questions particulières. On peut également appliquer ce concept au vaste contexte social constitué de la culture, de l'environnement, de

l'économie et de la numérisation. Outre la sécurité, ces éléments sont les constituants de la toile de la mondialisation. En considérant un individu dans une société donnée, il est tout à fait judicieux de se demander dans quelle mesure la mondialisation a affecté, non seulement la sécurité individuelle, mais aussi le contexte économique et environnemental dans lequel il vit. En rassemblant ces différents vecteurs, le véritable étalon de référence pour évaluer les « avantages » de la mondialisation est bel et bien l'impact exercé – dans la vraie vie – sur la sécurité humaine prise au sens large.

Certains des nouveaux instruments de politique internationale décrits dans cet ouvrage ciblent la relation entre les conflits et la mondialisation, comme l'illustrent le trafic des armes de petit calibre, le blanchiment d'argent et le crime, qui attisent les rivalités locales. Les sociétés occidentales ne peuvent se soustraire aux répercussions de ces conflits, comme l'illustre le chapitre sur la sécurité humaine. Le problème est plus complexe encore, à savoir comment et dans quelle mesure la mondialisation est liée à la « localisation », lorsque les instincts réactionnaires trouvent leur expression dans l'extrémisme ethnique ou religieux. Si la mondialisation génère l'insécurité locale, tout au moins dans la mesure où elle semble agir à distance, la localisation est la quête de la sécurité, se manifestant par un repli sur la tribu. Lorsqu'elle menace l'économie (peu importe sa force), la culture et les traditions locales, la mondialisation entraîne de manière quasi inexorable un retour du balancier. Cela tient au fait qu'elle sape les identités et les relations de pouvoir établies de longue date. L'allégeance tribale, englobant la violence et les comportements d'agression motivés par l'appartenance ethnique, est une affirmation identitaire face à l'insécurité et la peur, lorsque les structures sociales traditionnelles s'effondrent. Cependant, rien ne justifie que la mondialisation soit immunisée face aux exigences de démocratisation, puisque le manque de contrôle des effets qu'elle crée engendre des préoccupations importantes. Nous contiendrons l'extrémisme local en démocratisant la mondialisation et en trouvant des solutions locales aux problèmes qui se posent.

Les jeunes ont été particulièrement sensibles au programme de sécurité humaine. En effet, il fait appel aux sentiments humanitaires, cible l'individu, y compris le sort des enfants, et canalise tout naturellement l'idéalisme de la jeunesse. Cet attrait peut être également dû au fait que le programme de sécurité humaine est venu bouleverser une certaine suffisance de la communauté internationale qui acceptait bien des choses, comme les destructions aveugles causées par les mines terrestres, qu'il semblait impossible de changer. Cette initiative a prouvé que l'adoption radicale de nouvelles approches en politique

étrangère peut entraîner des améliorations significatives dans la vie des plus vulnérables. Les jeunes semblent saisir immédiatement les nouveaux paradigmes qui ont mené à cette percée. En définitive, cela se résume à changer nos visions, à considérer le monde et ses problèmes sous un angle différent. C'est peut-être ce à quoi pense Vaclav Havel lorsqu'il parle d'une « révolution de l'esprit », d'un sens accru des responsabilités envers la planète et entre tous les hommes.

C'est ce sens des responsabilités communes, et des valeurs communes, qui distingue le plus la société civile mondiale qui s'est prononcée activement en faveur du programme de sécurité humaine. Il est intéressant de noter que cette société émergente n'est pas uniforme, mais bien multiculturelle et que ses valeurs sont interculturelles. La diversité est le facteur clé qui met en relief le besoin de respect et de tolérance dans la reconstruction des sociétés affranchies de la peur. Il est encourageant de constater que l'avenir du programme de sécurité humaine n'est pas une vision strictement occidentale, mais un concept qui rassemble les volontés dans pratiquement chaque partie du monde.

Fait inédit dans l'histoire humaine, l'accès à Internet entraînera une nouvelle conception de la personne, de plus en plus répandue, des citoyens qui se considèrent non seulement comme appartenant à un pays ou une région, mais bien comme des citoyens du monde ayant des préoccupations et des responsabilités à l'échelle planétaire. De par sa nature, cette société civile mondiale verra l'individu (ici et maintenant) comme le point de départ de toute chose parce que le réseau des relations interpersonnelles qui caractérise cette nouvelle société émergente est inhérent à la technologie des communications qui en est le principe vital. Le programme de sécurité humaine, produit à la fois des réseaux réels et virtuels, tel que l'appliquent les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans l'esprit du bien commun, peut bien être considéré comme étant la première étape vers un monde internationaliste résolument postmoderne qui place notre humanité commune en son centre.

POSTFACE

Réflexions sur la conférence du Ghana et la visite de Freetown

LLOYD AXWORTHY

Un samedi soir d'avril dernier, le Secrétaire général adjoint et Représentant spécial des Nations Unies (ONU pour la protection des enfants en période de conflit armé, Olara Otunnu, Eric Hoskins, un de mes collaborateurs, et moi partagions un repas sur la terrasse d'un restaurant de Freetown, en Sierra Leone, en faisant la rétrospective des trois jours que nous venions de passer ensemble à travailler sur la cause des enfants touchés par la guerre.

Notre séjour avait commencé à Accra, au Ghana, où une importante conférence des États d'Afrique de l'Ouest, organisée conjointement par le Ghana et le Canada, s'était conclue sur une déclaration fondamentale accompagnée d'un plan d'action visant à protéger les enfants en temps de guerre. Nous nous sommes ensuite rendus en Sierra Leone où, par une journée torride, nous avons visité des camps, parlé avec des enfants qui avaient pris part à des combats, discuté avec des dirigeants politiques et écouté le récit des expériences du personnel des organisations non gouvernementales (ONG) et de l'ONU, pour faire le suivi sur le terrain des points fondamentaux de l'ordre du jour de la conférence d'Accra.

Au cours de notre dîner, ce n'est toutefois pas de cette visite dont nous avons parlé, mais de ce que cette expérience pouvait signifier dans le cadre d'une approche plus générale de la sécurité humaine, et de l'avenir de ce concept. J'espère que cet ouvrage suscitera le même genre de discussions chez de nombreux lecteurs et je voudrais ici partager avec vous quelques-unes des réflexions de cette soirée.

Tout d'abord, Accra était l'aboutissement des efforts diplomatiques de deux gouvernements aux contextes fondamentalement différents,

mais tous deux profondément préoccupés par le problème des enfants touchés par la guerre, qui ont permis à des ministres des Affaires étrangères, à des ONG et à des organisations militaires internationales de se pencher sur la question et de prendre des engagements et des mesures pour protéger les enfants dans les conflits armés. Une fois de plus, a été mise sur pied une coalition axée sur la prévention et la protection des citoyens les plus vulnérables du monde.

Conséquence directe de cette conférence, le président Rawlings du Ghana a présenté les conclusions de la réunion au Sommet des chefs d'État de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), notamment les points exigeant la ratification de plusieurs conventions humanitaires internationales importantes et plus particulièrement les points relatifs à la Cour pénale internationale (CPI) et au Protocole facultatif relatif aux enfants soldats.

Voilà une initiative qui vient réfuter l'argument de ceux qui prétendent que la sécurité humaine est une question qui ne préoccupe que les pays développés du Nord : ce sont les pays d'une des régions les plus secouées par des conflits qui jouent ici un rôle de chef de file et font progresser la cause. À mon sens, cela montre clairement que la sécurité humaine est un enjeu vital universel, plus particulièrement pertinent dans les pays pauvres du Sud. Comme le soulignait continuellement le représentant de notre pays hôte, si la pauvreté est une des causes fondamentales de la souffrance d'un grand nombre de personnes dans les pays du Sud, il ne peut y avoir de solution que si ces pays sont « libérés de la peur ».

Une autre leçon à tirer de cette expérience est l'importance fondamentale du droit international humanitaire et de la capacité à faire appliquer ces lois. Sans l'établissement de normes, auquel contribue l'application des protocoles, des conventions et des traités qui prescrivent la primauté du droit international, il n'y aurait aucun moyen de tenir pour responsables ceux qui le transgressent. À Accra, les mots à surveiller étaient responsabilité et impunité. La communauté internationale a pris conscience qu'elle devait dénoncer la responsabilité des coupables de crimes contre l'humanité et s'assurer qu'ils soient poursuivis et punis.

Il reste bien sûr encore beaucoup à faire en la matière. Les chercheurs ont négligé la question et n'ont pas tenté d'y trouver de solutions créatives, et bien souvent les décideurs n'ont pas les coudées franches. Heureusement, diverses ONG internationales ont pris les choses en main, comme en témoigne le travail sur les mines terrestres et la CPI.

Une foule de nouveaux problèmes se posent par ailleurs, notamment ceux que soulève l'intervention humanitaire face aux notions tradition-

nelles de souveraineté nationale. Le débat entre les ministres des Affaires étrangères des pays d'Afrique de l'Ouest est essentiellement axé sur la question de savoir jusqu'où peut aller la protection des civils par la communauté internationale en tenant compte de la responsabilité légitime des gouvernements. Il est toutefois encore plus délicat d'intervenir dans des décisions nationales sur des questions humanitaires que sur des questions de commerce, de technologie, etc. (même là, les réactions sont violentes), et ce, pour des raisons évidentes : la question des droits de la personne est la plus délicate des questions politiques.

Il est donc indispensable de trouver un moyen d'élargir le débat et de trouver des éléments de consensus. C'est pour cela que nous nous sommes efforcés de mettre cette question de l'intervention humanitaire à l'ordre du jour de forums internationaux et que nous avons prononcé des allocutions et rédigé des documents pour exposer la position du Canada en la matière. C'est aussi pour cette raison que nous avons envisagé la création d'une Commission internationale d'intervention humanitaire qui réunirait des personnalités éminentes, des chercheurs et des personnes de diverses opinions, issues de régions différentes, pour stimuler la recherche, l'analyse et le débat.

Personne ne doit sous-estimer la nécessité ni l'urgence de l'intervention humanitaire. Assis sur cette terrasse de Freetown, nous étions en plein cœur du sujet. De l'intervention récente des forces de l'ECOMOG à l'importante mobilisation de personnel et de matériel de l'ONU envoyés pour soutenir les accords de Lomé, en passant par les nombreux travailleurs humanitaires œuvrant dans les camps pour soigner les victimes et fournir l'assistance technique voulue, et les intervenants étrangers comme Olara Otunnu ou moi-même essayant de faire progresser la libération d'enfants kidnappés (ainsi que l'acheminement de l'aide financière nécessaire) – toute la réalité de l'intervention humanitaire était sous nos yeux.

Et, malheureusement, deux jours après notre conversation, tout le danger et la toute complexité de ces mesures d'intervention ont éclaté au grand jour. Dans le nord de la Sierra Leone, les rebelles du Front révolutionnaire uni (FRU) ont attaqué un camp de démobilisation et de réintégration. Plusieurs Casques bleus ont été tués et de nombreux autres pris en otage. La fragile trêve établie en Sierra Leone était de nouveau menacée.

La prévention des conflits a fait l'objet d'un grand nombre de discussions dans de nombreux cercles. Des organismes prestigieux comme la Fondation Carnégie ont parrainé des études importantes sur le sujet. Malheureusement, comme le montre l'exemple de la Sierra Leone, nous sommes encore loin du compte tant sur le plan des moyens mis en œuvre que de la détermination.

Plusieurs tentatives ont été faites en Sierra Leone pour prévenir les conflits. Des pays limitrophes ont investi d'importants efforts diplomatiques et militaires pour maintenir la paix. L'ONU a envoyé une force de maintien de la paix dont le mandat était de protéger les civils. Les pays donateurs ont fourni de l'aide humanitaire et des ressources pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR).

Le gouvernement toutefois, dont les capacités sont elles-mêmes limitées, manque encore de soutien. La coordination et l'intégration des efforts sont également insuffisantes. Le travail de l'ONU sur le plan civil est parcellaire et lent. L'ingérence de certains États voisins perdure en toute impunité. Le monde a détourné son attention de ce coin de la planète – et ne s'y intéresse que de temps à autre lorsqu'il se produit un incident grave.

En d'autres termes, la capacité de prévenir ou d'éviter les conflits ou encore de reconstruire après le conflit est encore extrêmement limitée, et l'engagement, sporadique. Ni la prévention des conflits, ni la reconstruction des sociétés ne retient encore suffisamment l'attention des dirigeants politiques ni du public. En attendant, en Sierra Leone, au Timor oriental, au Kosovo et dans de nombreux autres pays dans la même situation, le feu continue de couver.

Tout ceci soulève d'importantes questions : quels sont les outils, quelles sont les ressources et quel est le niveau d'engagement nécessaires pour assurer la sécurité humaine? Au Canada, on s'attelle à répondre à ces questions. Comme nous l'avons souligné précédemment, depuis que la sécurité humaine est devenue l'un des axes importants de la politique canadienne, son approche et sa mise en œuvre ont été repensées. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a délaissé son rôle traditionnel d'analyste et de conseiller pour entrer dans l'action en envoyant sur le terrain des stagiaires internationaux, en mettant sur pied des activités de consolidation de la paix et en finançant la mise en œuvre de mesures en matière de sécurité humaine. De plus en plus conscients que la sécurité des Canadiens passe par la sécurité mondiale, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le cabinet du solliciteur général, le ministère de la Justice et d'autres ministères ont pris des mesures similaires.

Cette nouvelle approche a ouvert la voie à une collaboration plus active avec les pays partageant cette perspective dans le cadre du Réseau de la sécurité humaine, et au resserrement des liens avec les ONG et les citoyens. L'un des projets mis sur pied dans le cadre de notre programme de sécurité humaine est l'établissement d'une liste d'experts canadiens dont les connaissances et l'expérience dans divers domaines peuvent contribuer à la résolution des conflits et au maintien de la paix, une réserve de « Casques blancs » en quelque sorte.

Assis à table en face d'Olara Otunnu, cet Ougandais d'une grande sagesse et d'une grande détermination qui, depuis longtemps, a mis ses multiples talents au service de causes internationales, j'ai compris l'importance de la nouvelle diplomatie internationale pour la sécurité humaine et celle de personnalités comme Olara et Carol Bellamy, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de Francis Deng pour les personnes déplacées, de Mary Robinson et de ses rapporteurs pour les droits de la personne, de Sadako Ogata pour les réfugiés, et bien sûr de Kofi Annan lui-même qui a su parler de ces questions comme aucun Secrétaire général ne l'avait fait auparavant. Il est absolument essentiel que les capacités de l'ONU en matière de sécurité humaine, et celles des organismes régionaux, soient accrues, et c'est pour cette raison que nous devons mettre nos propres ressources à leur service.

Certains nouveaux acteurs de la scène internationale n'ont toutefois pas une influence positive. En Sierra Leone, l'influence des négociants de diamants, des marchands d'armes, des gens corrompus et des criminels de tous ordres qui tirent leurs profits des richesses minérales du pays est omniprésente. Partout dans le monde, les conflits et la misère qui les accompagne sont alimentés par la cupidité des chefs de guerre, d'entrepreneurs frauduleux et, trop souvent, d'entreprises légitimes!

Le rapport sur les sanctions contre l'Angola[1] met en lumière le lien entre le commerce, les conflits et la corruption. Il révèle aussi les limites ou l'absence de lois ou d'institutions internationales, sans parler des lois nationales, nécessaires pour faire face à ces économies de guerre. La mondialisation a par ailleurs créé de nouveaux besoins qui alimentent les conflits internes et attisent la violence et la répression.

La communauté internationale s'est efforcée, avec un certain succès, de résoudre les problèmes de blanchiment d'argent, de trafic de stupéfiants et autres crimes transnationaux. Il est essentiel de déployer les mêmes efforts dans la lutte contre les « marchands de conflits ». Il suffit de regarder les visages de ceux qui passent dans les camps de réinsertion de la Sierra Leone pour comprendre à quel point ces crimes sont haineux et à quel point cet enjeu est crucial pour la sécurité humaine.

Enfin, je voudrais souligner en quoi la révolution de l'information peut être un facteur d'avancement important en matière de sécurité humaine. Peu de temps après ma nomination au poste de ministre des Affaires étrangères, j'ai réuni un groupe de travail pour discuter de la mise en œuvre d'une stratégie d'information internationale visant à mettre les compétences canadiennes dans le domaine de la technologie de l'information au service des objectifs internationaux. Beaucoup d'idées nouvelles et novatrices ont été avancées, mais je n'ai trouvé que peu de preneurs et surtout nulle ressource.

Nous avons toutefois persévéré, même si c'était à petits pas, dès que les finances nous le permettaient. Ainsi, au Sommet des Amériques de Santiago, le premier ministre a annoncé la mise sur pied d'un programme spécial, dans le cadre de notre Programme de stages internationaux, pour aider des pays des Amériques et des Caraïbes à se brancher sur Internet. C'est pour cette raison que nous avons élaboré, dans le cadre de notre dialogue hémisphérique sur les stupéfiants, des programmes spéciaux pour mettre en ligne des projets de réhabilitation de rue et un réseau stratégique d'information sur la drogue. Nous avons également mis en place un programme Connexion jeunesse visant à relier par Internet des écoles secondaires en Grande-Bretagne, en Allemagne et en France avec leurs homologues au Canada.

À Accra, nous avons franchi une étape supplémentaire en apportant notre soutien à un projet de l'ONG War Child visant à organiser en direct sur Internet la rencontre d'un groupe d'enfants touchés par la guerre d'Afrique de l'Ouest avec des étudiants de seize écoles secondaires au Canada. Le ministre des Affaires étrangères du Ghana, M. Gbeho, et moi y avons participé et avons vécu là un des moments les plus gratifiants de la conférence. Lorsque les jeunes Canadiens et les jeunes Africains ont commencé à se poser des questions et à partager leurs points de vue et leurs expériences au moyen d'Internet, l'émotion des jeunes Africains était palpable. Graves et pertinentes, les questions qui nous ont été posées ont rapidement généré un échange d'idées et de préoccupations des deux côtés de l'Atlantique. Cette expérience a clairement démontré la puissance de ce nouveau réseau d'information pour créer des liens, élargir la participation et stimuler la volonté politique des jeunes.

Cette réflexion autour d'une table nous a amenés, Olara Otunnu, nos conseillers et moi-même, à prendre conscience que nous devions, pour mobiliser l'attention du public et le soutien à la cause des enfants touchés par la guerre, accroître la capacité des systèmes d'information comme moyen de modifier les politiques en matière de sécurité humaine. Nous avons examiné comment nous pourrions rendre virtuelle la Conférence mondiale de Winnipeg sur les enfants touchés par la guerre et y impliquer des jeunes gens des Amériques, de l'Afrique, d'Asie et d'Europe. Nous avons compris également l'intérêt de développer le recours à la technologie en Sierra Leone pour permettre aux jeunes de se faire entendre. Nous avons enfin examiné comment nous pouvions, grâce au pouvoir de la technologie de l'information, renforcer les pressions sur la ratification des conventions relatives aux enfants.

Tout ceci nous montre que nous n'avons encore exploré qu'une infime partie des possibilités de ce nouvel outil. Quand on voit l'essor spectaculaire des entreprises en ligne, du commerce électronique et

des réseaux intégrés dans les secteurs privés du marketing, de la finance et de la publicité, on se dit qu'il faudrait que le même phénomène se produise au service du bien commun, c'est-à-dire pour l'amélioration du bien-être et de la sécurité des personnes.

Le concept de sécurité humaine qui, il n'y a que quelques années, était encore très imprécis, est devenu un des éléments moteurs des affaires internationales. Le vocabulaire qui lui est associé, sa définition et son application se sont étendus dans le monde entier. Comme en témoignent les différents chapitres de cet ouvrage, la sécurité humaine est maintenant un des piliers de notre politique étrangère et, de plus en plus, de celle d'autres pays, car elle est aussi un moyen de saisir le sens de la nouvelle réalité mondiale et de structurer nos orientations politiques et la répartition de nos ressources. C'est enfin, et surtout, un moyen de changer la vie d'un nombre incalculable de personnes dans le monde.

NOTE

1 Nations Unies. *Rapport du Groupe d'experts sur les violations des sanctions du Conseil de sécurité à l'UNITA* (s/2000/203), 10 mars 2000.

Chronologie de sécurité humaine dans la politique étrangère canadienne

Depuis 1996, la sécurité humaine est devenue l'une des préoccupations centrales de la politique étrangère canadienne. Au cours des quatre dernières années, le programme s'est à la fois élargi et précisé. La chronologie ci-après illustre l'évolution de la sécurité humaine dans la politique étrangère canadienne, mettant en lumière les principales initiatives, les étapes importantes et les événements internationaux les plus significatifs.

1996

Mars : Publication de *La Réponse internationale au conflit et au génocide : les leçons du Rwanda* (évaluation par les pays donateurs de la réponse internationale au génocide rwandais).

Mars : Sommet des bâtisseurs de la paix sur le terrorisme, à Charm le Cheikh.

Avril : Nomination de Louise Arbour au poste de procureure en chef du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

Avril : Première réunion ministérielle sur le terrorisme de l'Organisation des États américains (OÉA), à la Conférence spécialisée interaméricaine sur le terrorisme, au Pérou.

Mai : La conférence d'examen des Nations unies (ONU) approuve les légers changements concernant les mines antipersonnel apportés à la Convention sur certaines armes classiques. Le Canada et un regroupement d'autres États, ainsi que des organisations non gouvernementales

(ONG) entament des discussions sur la possibilité d'élargir l'interdiction des mines antipersonnel.

Juillet: Sommet du G-8, à Lyon. Le Canada réussit à faire figurer la « sécurité humaine » dans la déclaration du président sur les enjeux politiques, soulignant la responsabilité capitale de l'ONU à cet égard.

Juillet: Le Sommet du G-8 approuve également la création d'un forum périodique sur l'action contre le crime, connu sous le nom de Groupe de Lyon. Suivi de la Conférence ministérielle du G-8 sur le terrorisme, à Paris, au cours de laquelle sont formulées 25 mesures.

Septembre: Lancement du Forum national sur les relations internationales du Canada, avec pour thèmes l'édification de la paix et une stratégie canadienne d'information internationale, ainsi que, de façon plus générale, l'engagement de la société civile dans la politique étrangère.

Septembre: Première allocution du ministre Axworthy à l'Assemblée générale de l'ONU. Utilisation pour la première fois de l'expression « sécurité humaine » dans un discours sur la politique étrangère canadienne. Le ministre Axworthy propose l'établissement d'une liste d'experts en matière de droits de la personne prêts à se rendre sur le terrain pour participer à des missions de l'ONU dans ce domaine.

Octobre: Le Canada accueille une conférence des États intéressés à trouver des solutions à la crise des mines terrestres. Le ministre Axworthy propose la négociation d'un traité sur l'interdiction des mines terrestres qui sera signé en décembre 1997.

Octobre: Le ministre Axworthy prononce un discours fondamental dans lequel il indique les grandes lignes du concept de consolidation de la paix et lance l'Initiative canadienne de consolidation de la paix. Il met l'accent pour la première fois sur l'importance cruciale de la transition entre la guerre et la paix dans les sociétés après un conflit. Création du Fonds de consolidation de la paix à l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Novembre: Présentation à l'Assemblée générale de l'ONU du rapport de Graça Machel sur l'impact des conflits armés sur les enfants.

Novembre et décembre: Crise dans l'est du Zaïre. Le Canada propose de diriger une force multinationale pour livrer l'aide humanitaire aux réfugiés. À la suite du retour des réfugiés au Rwanda, le déploiement de la force multinationale au Zaïre n'a pas lieu.

Décembre: Signature des accords de paix du Guatemala qui mettent fin à plus de 30 années de guerre civile. L'Assemblée générale de l'ONU approuve la création d'une mission de vérification (MINUGUA).

1997

Janvier: Début du mandat de Kofi Annan, septième Secrétaire général de l'ONU.

Février: Lancement du Programme de stages internationaux pour les jeunes, afin de permettre à des jeunes Canadiens de travailler à l'étranger dans des ONG, des organisations internationales ou le secteur privé.

Février: Inauguration de la Banque canadienne de ressources pour la démocratie et les droits de la personne (CANADEM), incluant la liste des spécialistes en matière de droits de la personne à laquelle s'ajoute celle des spécialistes dans les domaines de la démocratie et de la consolidation de la paix.

Février: Inauguration des Consultations annuelles gouvernement-ONG sur la consolidation de la paix à Ottawa.

Mai: Publication des Lignes directrices pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement du Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE).

Août: Mise en œuvre du Programme de consolidation de la paix au ministère des Affaires étrangères pour compléter le Fonds de consolidation de la paix de l'ACDI.

Septembre: Nomination d'Olara Otunnu au poste de Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la protection des enfants en période de conflit armé.

Septembre: Conférence diplomatique à Oslo en vue de la conclusion d'un traité sur l'interdiction de la production, du stockage et de l'emploi des mines antipersonnel.

Octobre: Remise du prix Nobel de la paix à Jody Williams et à la Campagne internationale contre les mines terrestres.

Novembre: Lancement d'une Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH) pour encadrer et former la Police nationale.

Du 3 au 5 décembre: Conférence historique à Ottawa où 122 gouvernements signent le traité sur l'interdiction des mines terrestres. Le 3 décembre, le Canada devient le premier pays à signer un traité contre l'utilisation des mines antipersonnel et à en proposer la ratification au Secrétaire général de l'ONU. Le 5 décembre, le Forum d'action contre les mines d'Ottawa publie un Agenda d'action contre les mines pour faciliter la mise en œuvre des programmes de 500 millions $ définis dans la Convention d'Ottawa et réclamés par la communauté internationale.

Décembre: Publication du rapport de la Commission Carnégie sur la prévention des conflits meurtriers.

1998

Janvier: Création du Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'ONU, dans le cadre de la réforme du Secrétaire général Annan.

Avril: La Commission des Nations Unies pour la prévision du crime entame des négociations pour la création d'une Convention contre le crime transnational organisé, s'accompagnant de protocoles particuliers ayant trait aux armes à feu, au passage de réfugiés clandestins et au trafic de femmes et d'enfants.

Mai: Signature du plan d'action bilatéral canado-norvégien pour la promotion de la sécurité humaine (Déclaration de Lysøen).

Mai: L'Inter-American Drug Abuse Control Commission de l'OÉA lance le Mécanisme multilatéral d'évaluation (MME) des politiques en matière de drogues. Le Sous-solliciteur général canadien Jean Fournier est nommé président des négociations.

Mai: Lancement de la Coalition pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats.

Juillet: Adoption à Rome du Statut de la Cour pénale internationale (CPI).

Août: Les Consultations internationales d'ONG, à Orillia, en Ontario, préparent la création d'un Réseau d'action internationale sur les armes légères.

Septembre: Le Canada et la Norvège organisent une rencontre des ministres des Affaires étrangères à New York en vue de la création d'une coalition interrégionale de gouvernements appuyant le concept de sécurité humaine, le Réseau de la sécurité humaine.

Septembre: Quatorzième ratification du traité sur l'interdiction des mines terrestres qui sera suivie de son entrée en vigueur six mois plus tard, ce qui représente l'adoption la plus rapide d'un traité de désarmement.

Octobre: Le Canada est élu à la présidence du Conseil de sécurité pour un mandat de deux ans. Les deux fondements de la campagne sont la transparence du Conseil et la sécurité humaine.

Octobre: La crise au Kosovo est provisoirement évitée grâce aux négociations menées par l'ambassadeur américain Richard Holbrooke. Création de la Mission de vérification au Kosovo conduite par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Décembre: Le Canada adopte sa propre législation pour lutter contre la corruption des fonctionnaires étrangers, ce qui permet la ratification de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et conduit à son entrée en vigueur.

Décembre: Le Canada signe le Statut de la CPI.

1999

Janvier: Le Canada poursuit son mandat de deux ans au Conseil de sécurité. Le représentant permanent du Canada à l'ONU, l'ambassadeur Robert Fowler, est nommé à la présidence du Comité des sanctions contre l'Angola.

Janvier: L'invasion de Freetown, en Sierra Leone, par le Conseil de gouvernement des forces armées (CGFA) et le Front révolutionnaire uni (FRU), déclenche des atrocités et une crise humanitaire.

Février: Sous sa première présidence du Conseil de sécurité, le Canada organise un débat ouvert sur le thème de la « protection des civils ». Dans sa déclaration, le président demande au Secrétaire général de préparer un rapport pour le Conseil pour le mois de septembre.

Mars: Retrait de la Mission de vérification au Kosovo.

Mars: Début de la campagne aérienne de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) contre le gouvernement de l'ex-Yougoslavie en réponse aux violations des droits de la personne au Kosovo et échec des pourparlers de paix de Rambouillet.

Mai: Première réunion ministérielle du Réseau de la sécurité humaine, organisée par la Norvège, à Bergen.

Mai: L'Appel de La Haye pour la Paix, la plus importante conférence pour la paix de la société civile, réunit 10 000 militants. Site du lancement officiel du Réseau d'action internationale sur les armes légères.

Mai: Conclusion des négociations au Timor oriental entre l'Indonésie et le Portugal.

Mai: Première rencontre des États parties au traité sur l'interdiction des mines terrestres, à Maputo, au Mozambique.

Juin: L'ONU autorise l'envoi d'une mission de surveillance des élections au Timor oriental (MINUTO) pour superviser la consultation populaire.

Juin: Réunis à Cologne, les ministres des Affaires étrangères du G-8 négocient une résolution du Conseil de sécurité pour mettre un terme au conflit du Kosovo. Le gouvernement de Belgrade retire ses forces armées. L'ONU approuve l'envoi d'une mission.

Juin: L'Organisation internationale du Travail approuve la nouvelle Convention sur les pires formes du travail des enfants.

Juillet: Négociation des accords de Lomé entre le gouvernement de la Sierra Leone et le FRU pour mettre un terme à la guerre civile.

Août: Quinzième anniversaire des Conventions de Genève.

Septembre: Les massacres perpétrés par les milices indonésiennes se multiplient au Timor oriental à la suite du référendum ayant conduit à l'indépendance. L'Indonésie retire sa présence militaire et accepte l'installation de la force multinationale (Interfet) dirigée par l'Australie.

Septembre: Le Secrétaire général de l'ONU présente au Conseil de sécurité un rapport sur la protection des civils dans les conflits armés contenant 50 recommandations d'action. Le Canada dirige les négociations en vue de l'adoption de la Résolution 1265 du Conseil approuvant le rapport du Secrétaire général.

Septembre: Dans son rapport à l'Assemblée générale de l'ONU, le Secrétaire général demande à l'organisation de se pencher sur la question de l'intervention humanitaire.

Septembre: Le ministre Axworthy adresse un discours-programme à la dotation Carnégie pour la Paix internationale, à la conférence sur la protection des civils de l'Académie mondiale pour la paix.

Octobre: Le Conseil de sécurité délivre un nouveau mandat à la force de maintien de la paix pour aider les signataires des accords de Lomé à appliquer ces derniers en Sierra Leone (UNOMSIL).

Octobre: L'Inter-American Drug Abuse Control Commission de l'OÉA approuve les dispositions du MME. Les résultats d'une première série d'évaluations de tous les États membres de l'OÉA seront publiés lors du Sommet des Amériques, à Québec en 2001.

Octobre: Dans son discours du Trône, la Gouverneure générale du Canada souligne que l'un des objectifs du gouvernement canadien est d'œuvrer « pour que les instances mondiales réalisent des progrès véritables dans le cadre d'une démarche internationale pour la sécurité humaine ».

Décembre: Le ministre Axworthy dépose une loi visant à mettre sur pied la CPI, faisant du Canada le premier pays à adopter des mesures législatives aussi globales.

Décembre: Le Conseil de sécurité présente les conclusions de l'enquête de l'ONU sur Srebrenica.

Décembre: Réunion des ministres des Affaires étrangères du G-8, à Berlin, sur la prévention des conflits.

Décembre: Adoption de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU visant à organiser, en 2001, une Conférence internationale sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.

2000

Janvier: Conclusion d'une série de négociations à Genève sur le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la participation des enfants aux conflits armés.

Février: Poursuivant le débat sur l'intervention humanitaire, le ministre Axworthy prononce une Conférence Hauser sur le droit international humanitaire, à la Faculté de droit de la New York University.

Mars: Publication du rapport du Comité des sanctions contre l'Angola qui dénonce des personnes ayant transgressé les sanctions de l'ONU contre Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). Le rapport recommande la mise en œuvre d'importantes mesures visant à accroître l'efficacité du régime de sanctions de l'ONU.

Avril: Pour la deuxième fois à la présidence du Conseil de Sécurité, le Canada propose l'adoption d'une résolution du Conseil pour la mise en œuvre des recommandations du Secrétaire général concernant la protection des civils (Résolution 1296).

Avril: Le Conseil publie la déclaration du président sur l'amélioration de l'efficacité des sanctions de l'ONU et la réduction de l'impact humanitaire négatif des sanctions économiques.

Avril: Le Conseil approuve les recommandations du rapport du Comité des sanctions contre l'Angola et présente les conclusions de l'enquête de l'ONU sur le génocide rwandais.

Avril: Le Canada et le Ghana accueillent la Conférence ouest-africaine sur les enfants touchés par la guerre, à laquelle participent quinze États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et à l'issue de laquelle seront publiés la Déclaration et le Plan d'action d'Accra.

Mai: Deuxième réunion ministérielle du Réseau de la sécurité humaine, à Lucerne, en Suisse.

Mai: L'attaque des forces de maintien de la paix par le FRU en Sierra Leone entraîne presque l'échec de la mission de l'ONU. Le gouvernement britannique déploie des forces armées pour évacuer les résidents étrangers et assurer la sécurité de l'aéroport. Le Conseil de sécurité approuve ensuite le déploiement accru de forces armées.

Juin: Le Canada accueille l'Assemblée générale de l'OÉA, à Windsor, en Ontario. Le ministre des Affaires étrangères anime un débat sur la sécurité humaine. L'Assemblée générale adopte la résolution proposée par le Canada. Approbation de l'envoi d'une mission de l'OÉA proposée par le Secrétaire général Gavaria et le ministre des Affaires étrangères Axworthy pour régler la crise déclenchée par les élections au Pérou.

Juin: Le ministère des Affaires étrangères élabore le programme de sécurité humaine pour une période de cinq ans. De nouvelles ressources sont allouées par le budget fédéral de l'année 2000.

Juin: Publication de la Dimension nordique de la politique étrangère du Canada.

Juin: Le Canada est le premier pays à signer le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la participation des enfants aux conflits armés.

Juin: Le Canada est le premier pays au monde à adopter une loi globale de mise en œuvre du Statut de la CPI.

Juillet: Lors d'une réunion à Miyazaki, au Japon, les ministres des Affaires étrangères du G-8 approuvent la déclaration sur la prévention des conflits.

Septembre: Tenue du Sommet du millénaire de l'ONU, à New York. Lancement d'une commission spéciale de l'ONU sur l'intervention humanitaire et la souveraineté.

Septembre: Le Canada accueille la Conférence internationale sur les enfants touchés par la guerre, à Winnipeg.

Octobre: Le ministre Axworthy et le Canada lancent le Centre régional de la sécurité humaine à Amman, en Jordanie.

Décembre: Quinzième anniversaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Collaborateurs

DAVID ANGELL est actuellement membre de la délégation canadienne au Conseil de sécurité à New York. Il a également travaillé à l'Ambassade du Canada à Washington et a fait partie du personnel supérieur affecté au processus de paix en Irlande du Nord, tant à Belfast qu'à Dublin.

ALAN BONES. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, il était responsable de la Section de la sécurité régionale à la Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix. Il a également été affecté au Mexique et en Malaisie.

MICHAEL BONSER est titulaire de la Bourse de recherche Cadieux-Léger 1999–2000 de la Direction de la planification des politiques.

TERRY CORMIER est actuellement directeur à la Direction du Crime international et chef de la délégation canadienne au Groupe de Lyon, le groupe d'action contre le crime du G-8. Il a été affecté à Hong Kong, à Singapour, en France, au Congo-Kinshasa et à Bruxelles pour la Mission du Canada auprès de l'Union européenne (UE).

PATRICIA FORTIER est actuellement directrice de la Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix. Elle a rempli des affectations au Costa Rica, en Inde, au Kenya et en Zambie. De 1988 à 1990, elle était agente du Conseil de sécurité pour l'Irak, particulièrement pour les sanctions, et pour les missions en Haïti et en Amérique centrale. Elle

a également travaillé pour des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans les droits de la personne et l'environnement à l'étranger.

ROBERT FOWLER. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, il était ambassadeur et représentant permanent du Canada aux Nations Unies (ONU) à New York. Il a également représenté le Canada au Conseil de sécurité depuis janvier 1999. Au cours de sa carrière, il a aussi été Secrétaire adjoint du Cabinet (Politique étrangère et de défense) et sous-ministre de la Défense nationale. Robert Fowler est actuellement ambassadeur du Canada en Italie.

ELISSA GOLBERG est conseillère en politiques (pour les affaires humanitaires) à la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme. Elle travaille à la Direction générale des enjeux mondiaux depuis 1996.

MARK GWOZDECKY est actuellement directeur de l'Agence des affaires nucléaires, de l'application de la non-prolifération et du désarmement. Il faisait partie des trois stratèges clés du Canada durant le processus d'Ottawa et a par la suite été nommé coordonnateur de l'équipe antimines. Il a également rempli des affectations en Corée, en Syrie et aux Philippines.

SAM HANSON est actuellement ambassadeur du Canada en Bosnie-Herzégovine et a été membre du Groupe de travail – Kosovo en 1999. Dans ses affectations précédentes à l'étranger, il a été représentant spécial et chargé d'affaires en Croatie, a travaillé à la Mission permanente du Canada auprès de l'ONU à New York, ainsi qu'en Namibie, en Tanzanie, en Yougoslavie et à la Délégation canadienne à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à Bruxelles. À Ottawa, il a occupé le poste de Sous-directeur général de la Direction de la planification ministérielle et de la gestion des ressources, de la Direction des Affaires onusiennes et de la Direction des services de renseignements.

PAUL HEINBECKER. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, il était sous-ministre adjoint à la Politique mondiale et sécurité. À l'heure actuelle, il est ambassadeur et représentant permanent à la Mission permanente du Canada auprès de l'ONU à New York. Il a été affecté en Suède, en Turquie et à Washington, et a été ambassadeur en Allemagne, ainsi que membre de la Délégation permanente du Canada auprès de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) à Paris. Paul Heinbecker a également été

Secrétaire adjoint du Cabinet au Bureau du Conseil privé et Conseiller supérieur en politiques au Cabinet du Premier ministre.

ERIC HOSKINS est actuellement Conseiller principal en politiques auprès du ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy. Médecin de formation, Eric Hoskins est titulaire d'un doctorat en santé publique et en épidémiologie de l'Université d'Oxford. Avant d'occuper son poste actuel, il a travaillé pendant près de dix ans dans des zones de guerre tant en Afrique qu'au Moyen-Orient, notamment au Soudan, en Éthiopie, en Somalie, au Burundi et en Irak.

DON HUBERT est Conseiller principal en politiques au sein de la Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine du ministère des Affaires étrangères. Actuellement en congé, il vit à Dacca, au Bangladesh. Il est également chercheur attaché au Centre d'études en politique étrangère de l'Université Dalhousie.

DAVID LEE est actuellement directeur général, Coordonnateur spécial pour Haïti et Conseiller en gestion du secteur d'activités de la sécurité et de la coopération internationales. Il a également occupé le poste de directeur général de la Direction générale des organisations internationales et celui de directeur général du Bureau des relations commerciales. Pendant l'Uruguay Round, il a été négociateur en chef pour l'échange de services et a coordonné la participation canadienne aux négociations sur les investissements et la propriété intellectuelle. Il a été affecté au Japon, en Suisse et en Iran et a fait partie de la Mission du Canada auprès de l'UE et de la Mission permanente du Canada auprès de l'ONU à New York.

DANIEL LIVERMORE a été ambassadeur du Canada au Guatemala entre août 1996 et septembre 1999 et est actuellement ambassadeur pour l'action contre les mines. Au cours de sa carrière, il a également occupé les postes de directeur à la Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix et à la Direction de la planification des politiques, directeur à la Direction des droits de la personne, Affaires humanitaires et a été détaché au Bureau du Conseil privé. En plus du Guatemala, Daniel Livermore a été affecté à Santiago (Chili), à Washington et à la Mission permanente du Canada auprès de l'ONU à New York.

JENNIFER LOTEN, anthropologue spécialisée en analyse des rapports entre les sexes, est actuellement conseillère en politiques (Rapports entre les sexes, Armes légères) à la Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine.

ROB MCRAE est actuellement représentant permanent adjoint à la Délégation jointe auprès du Conseil de l'Atlantique Nord. Il a également été directeur à la Direction de la planification des politiques et directeur adjoint à la Direction de l'environnement. Au cours de sa carrière, il a aussi été affecté en Tchécoslovaquie (ainsi nommée alors), au Royaume-Uni et en Yougoslavie. Son plus récent ouvrage s'intitule *Resistance and Revolution, Vaclav Havel's Czechoslovakia.*

VALERIE OOSTERVELD est actuellement juriste à la Section du droit onusien, des droits de la personne et du droit humanitaire, Direction du droit onusien, criminel et des traités. Elle est également membre de la délégation canadienne qui a pris part aux négociations de la Commission préparatoire de la Cour pénale internationale (CPI). Valerie Oosterveld a auparavant été directrice de l'International Human Rights Program de la Faculté de droit de l'Université de Toronto.

VICTOR RAKMIL est actuellement directeur de la Direction de la sécurité ministérielle. Au cours de sa carrière, il a été membre du Groupe de travail – Afrique du Sud, au sein duquel il a géré la question des sanctions contre l'Afrique du Sud, et du secteur de l'OTAN. Il a également rempli des affectations en Inde et en Afrique. Avant d'entrer au ministère, il a travaillé à l'Agence internationale de l'énergie au cours de la crise du pétrole de 1979.

DARRYL ROBINSON travaille actuellement au sein de la Section du droit onusien, des droits de la personne et du droit humanitaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Il a fait partie de la délégation canadienne qui a pris part aux négociations de la Commission préparatoire de la CPI, à la Conférence diplomatique de Rome et à la Commission préparatoire de la CPI.

JILL SINCLAIR est actuellement directrice de la Direction générale des enjeux mondiaux. À titre de directrice de la Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, elle a dirigé le processus d'Ottawa, qui a débouché sur la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, et a été la première ambassadrice du Canada pour l'action contre les mines. Elle a également été affectée à Cuba et en Tchécoslovaquie (ainsi nommée alors).

MICHAEL SMALL est membre du Service extérieur canadien depuis 1981. Il est actuellement directeur de la Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine du MAECI. Il a également rempli des affectations outre-mer au cours de missions canadiennes en Malaisie, au Brésil, au Costa Rica et au Mexique.

ROSS SNYDER. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, il était directeur adjoint de la Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine. Il a occupé le poste de directeur adjoint à la Direction des Antilles et l'Amérique centrale, ainsi qu'à la Direction des relations économiques avec les pays en développement. Ross Snyder a également été affecté en Haïti, en Tanzanie et à Washington.

CARMEN SORGER est actuellement conseillère principale en politiques au sein de la Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine. Elle s'occupe du dossier des enfants touchés par la guerre.

ROMAN WASCHUK est actuellement directeur adjoint à la Section des politiques de la Direction de la planification des politiques. Il a également été affecté en Russie et en Ukraine.

AUTEURS DES ENCADRÉS

STEPHEN BOLTON travaille actuellement comme analyste à la Direction du crime international du MAECI. Il était auparavant professeur d'histoire et de relations internationales à l'Universitad Externado de Colombia, à Bogota.

JANET BOYER est actuellement agente de programme pour le Programme de stages internationaux pour les jeunes du MAECI.

MIKE ELLIOTT est actuellement responsable de secteur pour l'OTAN à la Direction de la défense et de la sécurité euro-atlantiques. Auparavant, il était agent de secteur pour les opérations de soutien de la paix de l'ONU et membres du Groupe de travail – Zaïre du ministère en 1996.

MARK GAILLARD est actuellement responsable de secteur pour les armes portatives et légères à la Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement.

DIANE HARPER. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, elle était responsable de la politique relative à la police à la Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix.

BARRY PARKINSON est un ancien agent du service extérieur (de 1992 à 1996), qui travaille depuis lors comme consultant pour le MAECI. Il s'est concentré sur les opérations de soutien à la paix, particulièrement sur le déploiement non traditionnel des experts pour des opérations au Kosovo et au Timor oriental, par exemple.

Politique étrangère, études sur la paix

SÉCURITÉ HUMAINE ET NOUVELLE DIPLOMATIE

Sous la direction de Rob McRae et Don Hubert

Introduction et postface de Lloyd Axworthy et avant-propos signé Kofi Annan

« Cet ouvrage, qui fait autorité en la matière, est un véritable guide du programme de sécurité humaine – un concept dont le Canada a fait l'un des piliers de sa politique étrangère. Tout y est – depuis la campagne sur l'interdiction des mines antipersonnel jusqu'aux efforts entrepris pour élaborer une stratégie et des moyens d'action visant à rendre l'intervention humanitaire efficace et lui conférer une légitimité juridique en passant par les douloureuses leçons tirées de l'échec des opérations de maintien de la paix des années 90. Cet ouvrage est incontournable pour tout qui s'intéresse à ces questions. »
MICHAEL IGNATIEFF, auteur de *Virtual War : Kosovo and Beyond* et de *Blood and Belonging: Journey into the New Nationalism.*

« Le Canada peut être fier du rôle de chef de file mondial qu'il a joué dans l'élaboration et la promotion d'un nouveau programme en matière de sécurité humaine. De lecture très abordable, cet ouvrage exhaustif en explique les raisons. »
GARETH EVANS, président de l'International Crisis Group et ministre australien des Affaires étrangères de 1988 à 1996.

ROB MCRAE est représentant permanent adjoint auprès du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles. Son dernier livre s'intitule *Resistance and Revolution: Vaclav Havel's Czechoslovakia.*

DON HUBERT est Conseiller principal en politiques au sein de la Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine du ministère des Affaires étrangères.

McGILL – QUEEN'S UNIVERSITY PRESS
www.mcgill.ca/mqup

Conception de la couverture : drummond@rocler.qc.ca
Photographie de la page couverture : Giovanni Diffidenti

ISBN 0-7735-2430-4