

# Le Canada et la consolidation de la paix

## La formulation d'une nouvelle approche pour la politique étrangère canadienne

Charles-Philippe DAVID et Martin BOURGEOIS

« La vieille conception de la sécurité entre États, née dans la guerre froide, cède le pas à une nouvelle approche centrée sur une sécurité humaine durable. Par le passé, notre pays a été un leader dans le maintien de la paix. Mon but est d'en faire un leader dans celui de la consolidation de la paix. » (Le ministre Lloyd Axworthy)

### Introduction

En raison de sa participation active aux opérations de Casques bleus depuis 1956, le gouvernement canadien a réussi à se tailler un rôle significatif sur la scène internationale. Le Canada est un des seuls pays au monde à avoir participé à la grande majorité des opérations de paix de l'ONU, où il s'est avéré un chef de file, jusqu'à tout récemment. Au début des années 1990, le Canada a connu une crise qui a eu des répercussions sur son engagement aux Nations Unies et, par voie de conséquence, sur sa politique étrangère. Trois facteurs ont engendré cette crise.

Le gouvernement canadien a d'abord été victime d'une débâcle financière importante. Après avoir essuyé une baisse de leurs ressources budgétaires, les ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationale ont dû procéder à une réforme visant à réduire leurs effectifs et leurs programmes. Cette cure d'amincissement a laissé des séquelles évidentes au niveau de la contribution canadienne aux opérations de maintien de la paix. Alors que la demande pour ce types d'opérations n'a cessé d'augmenter, les ressources canadiennes allouées au maintien de la paix n'ont cessé de diminuer. Depuis quelques années, le nombre d'États participant aux opérations de paix de l'ONU a augmenté considérablement. Un bon nombre d'États d'Asie, comme le Pakistan, le Bangladesh et le Japon, en plus des pays européens dont la France, la Fédération de Russie, la Pologne et la Grande-Bretagne, consacrent actuellement d'importantes ressources aux opérations de maintien de la paix qui dépassent celles du Canada. En date du 30 avril 1997, le Canada, avec ses 1083 Casques bleus, glissait au sixième rang des pays fournissant des contingents aux opérations de maintien de la paix. Enfin, le Canada comme puissance moyenne a perdu beaucoup de crédibilité sur la scène internationale. En 1992, la majorité des troupes canadiennes stationnées en Allemagne, et mises à la disposition de l'OTAN, étaient rapatriées unilatéralement, sans avoir reçu l'aval des autres partenaires de l'Alliance atlantique. En 1993 et 1994 des militaires canadiens étaient impliqués dans des incidents disgracieux en Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie. Puis l'enquête sur l'affaire somalienne révélait au monde entier que des membres de l'état major des forces armées canadiennes avaient camouflé une partie des preuves accablantes, incriminant les personnes responsables de cet incident.

En réponse à cette crise, le Canada a renouvelé son engagement aux Nations Unies. Après cinquante ans, l'ONU demeure encore la plate-forme privilégiée par laquelle le Canada contribue aux efforts de sécurité. Même si l'organisation traverse actuellement une période difficile, le Canada continue d'accorder la plus haute importance à son rôle au sein des Nations Unies. L'ONU demeure l'une des seules (et dernières) institutions permettant au Canada d'exercer une certaine influence sur les questions multilatérales de sécurité. C'est dans cette perspective que le gouvernement canadien milite ardemment, depuis quelques années, en faveur d'une réforme de l'organisation et d'une transformation de ses mandats.

À l'ONU, le Canada a été particulièrement actif dans trois dossiers. Premièrement, des efforts ont été consacrés à améliorer le mécanisme des opérations de maintien de la paix. Pour être en mesure de mieux réagir face aux crises soudaines, le gouvernement canadien a piloté un projet qui mettra en œuvre, dès 1999, une capacité de réaction rapide. Ottawa a également créé un centre international de formation du personnel militaire qui contribue à la mise en place d'une force de maintien de la paix, adaptée au nouveau contexte stratégique international. Deuxièmement, le Canada s'est engagé à réformer les structures de l'ONU. Une transformation du Conseil de sécurité et un assainissement des finances de l'organisation constituent deux priorités que s'est fixé le gouvernement canadien dans le cadre de cette réforme. Troisièmement, le Canada a travaillé à l'élaboration du concept de consolidation de la paix. Ce concept constitue non seulement un tournant important au niveau des activités des Nations Unies, mais aussi pour la politique étrangère canadienne. La consolidation de la paix permet au Canada de renouer avec les activités de l'ONU et de développer de nouvelles expertises sur la scène internationale.

Cet article présente l'approche canadienne sur la consolidation de la paix. L'objectif visé par notre analyse est de montrer comment le gouvernement canadien a développé ce concept dans le but d'en constituer un élément central de sa politique étrangère. Notre thèse est que la mise en œuvre d'une expertise dans le domaine du *peacebuilding* permet aux décideurs canadiens de définir un nouveau créneau pour le Canada dans le domaine de la gestion des conflits intra-étatiques. Dans le cadre de cet article, nous abordons trois dimensions de l'approche canadienne sur la consolidation de la paix. En premier lieu, nous introduisons le contexte qui a poussé le Canada à s'intéresser à ce concept et nous définissons la conception canadienne du *peacebuilding*. En second lieu, nous examinons brièvement les champs d'application du concept et nous analysons comment le Canada s'implique concrètement dans le *peacebuilding*. Enfin, à partir d'une analyse des concepts de puissance moyenne et de «*soft power* », nous expliquons comment la consolidation de la paix peut contribuer à l'évolution de la politique étrangère canadienne.

## **I- L'approche canadienne de la consolidation de la paix**

Pourquoi le Canada s'intéresse-t-il au concept de consolidation de la paix? Et comment s'est développée la conception canadienne du *peacebuilding*? Les réponses à ces questions découlent directement du processus de réformes entamées par l'ONU pour faire face aux nouvelles exigences de la conjoncture internationale post guerre froide. Cette conjoncture se caractérise essentiellement par une complexification des conflits internationaux et une certaine paralysie de l'ONU dans la réalisation des opérations de paix. En conséquence, l'élaboration du concept de consolidation de la paix doit être comprise comme une tentative de surmonter ces obstacles.

### **A- Du *peacekeeping* au *peacebuilding***

Depuis le début des années 1990, la demande pour les interventions des Nations Unies a considérablement augmenté. Entre 1991 et 1994, 21 opérations de maintien de la paix ont été mises sur pied, soit trois fois plus que pour la totalité des missions de paix organisées par l'ONU depuis 1956. Toutefois, la capacité des Nations Unies à prendre en charge ces nouvelles opérations de maintien de la paix s'est avérée très limitée. En 1994, les Nations Unies dirigeaient 18 opérations de maintien de la paix, mobilisant 80 000 Casques bleus et gérant un budget annuel de près de 3.3 milliards \$US. En 1997, l'ONU est active dans 17 opérations, qui ne regroupent plus que 23 000 Casques bleus, et dont le budget ne se situe plus qu'aux alentours de 1.3 milliards \$US. Parallèlement, les conflits ont changé et se sont davantage complexifiés. La grande majorité des crises prennent désormais racine à l'intérieur des frontières d'un État. Selon les données rapportées par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), des vingt-sept conflits armés majeurs sévissant sur la planète en 1996, un seul a opposé deux pays (soit l'Inde et le Pakistan sur la situation du Cachemire). Les causes profondes de la plupart de ces conflits reposent, en effet, sur des différends ethniques, identitaires, religieux ou encore linguistiques, qui se produisent à l'intérieur des frontières et dont les répercussions peuvent être dévastatrices. Non seulement les tâches des Casques bleus se sont multipliées, mais les missions de maintien de la paix sont devenues aussi beaucoup plus risquées et plus compliquées que par le passé.

Le 31 janvier 1992, le secrétaire général de l'ONU déposa au Conseil de Sécurité son rapport consacré à l'étude des conflits post guerre froide. Boutros Boutros-Ghali y concluait qu'une redéfinition des moyens d'intervention de l'Organisation des Nations Unies devait s'effectuer afin de mieux l'adapter à la conjoncture internationale. Le secrétaire général écrivait:

Nos buts doivent être désormais les suivants: D'essayer de déceler aussitôt que possible les situations porteuses de conflits et de parer au danger, par la voie diplomatique, avant que la violence ne se déclare; Lorsqu'un conflit éclate, d'entreprendre de rétablir la paix en réglant les différends qui le sous-tendent; De maintenir la paix, aussi précaire soit-elle, lorsque cesse le combat et de contribuer à la mise en œuvre des accords auxquels sont parvenus les médiateurs; De nous tenir prêts à prendre part au rétablissement de la paix sous ses diverses formes: *reconstruire les institutions et les infrastructures des nations déchirées par la guerre civile et les conflits internes*; créer entre les nations précédemment en guerre des liens fondés sur l'avantage mutuel; Au sens plus large, enfin, d'essayer d'extirper les causes les plus profondes du conflit: misère économique, injustice sociale et oppression politique. (nos italiques)

C'est dans cet esprit que fut introduit le nouveau concept de «consolidation de la paix». Suivant les indications de Boutros Boutros-Ghali, la notion de *peacebuilding* ou de *consolidation de la paix*, devait être comprise comme une « action menée en vue de définir et d'élaborer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités ». Ainsi, le concept de consolidation de la paix reposerait sur l'idée selon laquelle les situations post-conflits sont marquées par des conditions instables qui persistent une fois les affrontements armés terminés. Étant donné sa fragilité, le pays pourrait facilement basculer à

nouveau vers le conflit et effacer tout progrès réalisé dans le cadre d'une intervention de maintien ou de rétablissement de la paix. Les efforts de ce pays doivent par conséquent être soutenus par un ensemble de mesures visant à consolider la paix. Le succès d'une telle opération, selon ses concepteurs, dépend de la volonté et des ressources que les États engagent envers l'ONU pour assurer les conditions minimales et viables d'une amorce de *peacebuilding*.

En janvier 1995, le secrétaire général déposa un rapport de situation analysant la progression des travaux en vue de renforcer les capacités de l'ONU à assurer la paix et instaurer un climat de sécurité sur le plan international. On constata que le débat auquel le rapport de 1992 avait donné lieu permit d'engendrer un « consensus international sur l'importance décisive que revêt le développement économique et social, fondement le plus solide d'une paix durable ». En contrepartie, on réalisa que l'ONU ne pouvait assumer, à elle seule, le fardeau du règlement des conflits. Certains obstacles limitent la portée des interventions de l'Organisation des Nations Unies, notamment en ce qui a trait au financement des opérations de *peacebuilding* et à la disponibilité du personnel affecté à ces opérations. En définitive, nota le secrétaire général, ce sont les États-membres qui doivent combler ces lacunes afin de s'assurer d'une conjoncture internationale propice à la consolidation de la paix.

## **B- L'approche canadienne du *peacebuilding***

En raison de son héritage diplomatique, de sa capacité politique, et de sa propension à vouloir contribuer à la stabilité internationale, le gouvernement canadien s'est senti directement concerné par la nécessité de répondre aux attentes fixées par Boutros Boutros-Ghali. Le Canada a donc multiplié ses efforts pour demeurer en tête de file des États innovateurs dans le domaine de la gestion multilatérale des conflits. Le gouvernement canadien a entrepris d'élaborer son propre mécanisme de consolidation de la paix. Tout au long de l'année 1996, le gouvernement canadien a tenu des séances de consultations exhaustives avec ses spécialistes de politique étrangère à partir desquelles on a pu formuler une conception véritablement canadienne du *peacebuilding*.

Inspirée par la définition introduite par Boutros Boutros-Ghali, l'interprétation canadienne lie explicitement le concept de consolidation de la paix à la sécurité humaine, en faisant référence à un « ensemble de mesures destinées à renforcer et à solidifier la paix en construisant une infrastructure durable de sécurité humaine ». Le *peacebuilding* (version canadienne) reprend l'idée qu'il s'agit là d'une approche qui « s'attaque aux causes profondes de conflits intérieurs violents afin de prévenir l'éclatement ou la reprise des hostilités ». D'ajouter le ministre Lloyd Axworthy:

Le concept de consolidation de la paix est issu de celui de la sécurité humaine. C'est le moment de grâce, une fois que les canons se sont tus et que les besoins humanitaires les plus pressants ont été pris en compte, pendant lequel les protagonistes peuvent véritablement s'engager sur le chemin de la paix et de la stabilité.

Parmi les sources d'éclatement et d'instabilité, selon le ministre, la rupture du dialogue politique, une recrudescence de tensions, les violations des droits fondamentaux et l'injustice figurent de manière centrale dans le champ du *peacebuilding*.

## **C- Mécanismes de consolidation de la paix**

Les mécanismes de consolidation de la paix se distinguent clairement de ceux du maintien de la paix. C'est au niveau des objectifs d'intervention que l'on retrouve la différence la plus marquante. Le *peacebuilding* est essentiellement une opération civile. Le maintien de la paix est strictement une opération d'ordre militaire. Les activités de *peacebuilding* s'entremêlent avec celles qui sont issues des

programmes de développement durable des agences internationales, comme en témoignent les opérations de reconstruction de l'économie civile et de réforme des institutions gouvernementales. Une mission de maintien de la paix vise, pour sa part, à s'interposer de manière impartiale entre les belligérants afin de prévenir l'escalade d'un conflit. Le ministère des Affaires étrangères canadien relève trois autres caractéristiques fondamentales permettant d'identifier une opération de consolidation de la paix.

### ***Sphères d'intervention***

Premièrement, une initiative de consolidation de la paix se démarque des autres opérations de paix dans la mesure où elle requiert une approche polyvalente et multi-dimensionnelle mobilisant des forces issues de plusieurs domaines d'expertises. Les activités relevant d'une opération de consolidation de la paix sont aussi nombreuses que les problèmes véhiculés par les sociétés en période de reconstruction. Ainsi, le mandat d'une opération de *peacebuilding* est appelé à varier selon les cas d'interventions. Les intervenants peuvent être appelés à surveiller la tenue d'élections, réformer les institutions gouvernementales ou former des médias indépendants. Le processus de consolidation de la paix repose donc sur la qualité des ressources investies. En ce sens, la préparation et la gestion des initiatives demeurent la clé de son efficacité. Une opération de consolidation de la paix nécessite des expertises aussi variées que le génie, le droit, l'économie, la sociologie, l'éducation, la science politique et les expertises militaires. Elle requiert à la fois une banque exhaustive de personnes ressources compétentes ainsi que des mécanismes efficaces pour mettre en œuvre rapidement les opérations.

### ***Acteurs impliqués***

En second lieu, une initiative de consolidation de la paix se distingue des autres types d'opérations de paix par le nombre et la nature des acteurs impliqués dans une opération. La consolidation de la paix « ne consiste pas à imposer des solutions, mais à travailler avec des pays pour réaliser la promesse de la Charte de l'ONU de préserver les générations futures du fléau de la guerre ». Ainsi, les groupes sociaux sont intégrés dans les programmes de consolidation et y jouent un rôle de premier plan. Outre les groupes sociaux, les organisations non-gouvernementales (ONG) comme la Croix-Rouge, OXFAM et CARE, apportent une contribution importante. De façon générale, les ONG sont souvent les intervenants les plus compétents dans le cadre de ces opérations. Les ONG jouent un rôle clé dans la plupart des étapes de l'aide au développement et possèdent une maîtrise sans pareille de la plupart des territoires d'interventions. Comme l'ont démontré les expériences dans l'ancienne Yougoslavie, les institutions financières internationales jouent aussi un rôle essentiel dans la consolidation de la paix, en agissant comme levier dans la gestion économique de la sécurité. Enfin, les forces armées sont naturellement impliquées dans les opérations de consolidation de la paix, ayant participé activement aux étapes de reconstruction des infrastructures civiles, de déminage, de surveillance du processus électoral et du désarmement des belligérants.

### ***Durée des interventions***

En troisième lieu, une opération de consolidation de la paix doit généralement être de courte durée, entre deux et trois ans. Une initiative de consolidation de la paix s'impose dans les cas où la possibilité d'une recrudescence des conflits est élevée et exige une intervention rapide et intense. Une opération peut être initiée, soit en amont ou en aval dans l'évolution d'un conflit. Avant l'éclatement des hostilités, des activités peuvent être entreprises pour soutenir le pouvoir civil en place en vue de stabiliser le contexte politique interne. Dans la plupart des cas, toutefois, les opérations de consolidation de la paix sont axées dans la période post conflit. Il est plus facile d'intervenir et de coordonner une intervention de consolidation de la paix, une fois que les hostilités ont cessées, pour empêcher la résurgence de nouvelles tensions. Les opérations sont alors axées en fonction de la transition vers l'établissement de conditions durables de sécurité.

## **D- Portée et limites du concept**

Le concept semble avoir été taillé sur mesure pour un pays comme le Canada. Le gouvernement canadien possède des avantages intéressants qui lui permettent de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de programmes de consolidation de la paix, tout spécialement dans les domaines du développement démocratique et des réformes institutionnelles. Le Canada possède également un avantage marqué dans le secteur des technologies de l'information. Son véhicule principal, l'Internet, constitue un outil précieux pour mettre en œuvre certaines initiatives de *peacebuilding*. Les technologies de pointe en ce domaine lui permettent de maintenir un bassin d'expertise et de coordonner des activités sans devoir mobiliser de sommes importantes. Enfin, grâce à son engagement actif aux Nations Unies, le Canada possède l'expérience et une crédibilité reconnues dans les missions de paix. Enfin, une opération de consolidation de la paix implique au total des coûts et une logistique beaucoup moins considérables qu'une intervention classique de maintien de la paix. Il est alors plus facile pour un pays comme le Canada d'assumer des responsabilités dans le cadre d'une telle mission.

Cependant, il faut noter les limites très importantes de ce nouveau concept de consolidation de la paix. De plus en plus, les spécialistes estiment que le *peacebuilding* n'offre aucune garantie sûre d'une paix durable (ce type de mission peut même exacerber les problèmes plutôt que les résoudre). Même avec la plus grande volonté du monde, si les sociétés impliquées dans un tel processus ne collaborent pas, ou si la situation d'un pays dégénère de nouveau en violence, une initiative de consolidation de la paix peut rapidement devenir caduque. En outre, un programme de consolidation de la paix peut potentiellement nuire au processus d'implantation d'une paix durable en accentuant une relation inégale entre factions, clans ou belligérants. Le concept demeure aussi relativement flou. N'ayant pas encore atteint sa maturité, il semble servir toutes les causes diverses qu'on veut bien lui attribuer (par exemple, la démocratisation, le rétablissement du libre-marché, la démobilisation militaire, le désarmement, la sécurité publique, la réhabilitation des systèmes de santé et la reconstruction de routes!). Cette limite entraîne des problèmes sérieux au niveau de l'orchestration des interventions, notamment le manque d'organisation qui demeure l'obstacle le plus important dans la réalisation d'une opération de *peacebuilding*. Par ailleurs, bien qu'en principe ce type d'opération ne semble pas comporter de coûts exorbitants, l'évolution de certaines situations peut entraîner des coûts additionnels qui remettent en question la viabilité et le succès de la mission (la Bosnie reste un cas-type d'expérimentation en consolidation de la paix). Enfin, il faut noter que ces opérations provoquent dans la très grande majorité des situations une forte propension à s'ingérer dans les affaires internes d'un État, ce qui ne va pas sans causer des risques élevés pour les pays et les organisations qui pratiquent l'intervention humanitaire.

## **II- Champs d'application du concept**

Le gouvernement canadien affirmait récemment, et de façon très claire, qu'il place au centre de son programme de politique étrangère le concept de consolidation de la paix. Au cours des prochaines années, le Canada veut devenir un chef de file dans l'élaboration des opérations de consolidation de la paix, de la même façon que dans le passé les opérations du maintien de la paix lui ont permis de se tailler un rôle important sur la scène internationale. En fait, une des priorités actuelles du gouvernement canadien est de créer des expertises qui lui permettraient de se distinguer d'autres pays, comme la Norvège et la Hollande, qui développent leurs propres capacités dans le domaine de la consolidation de la paix.

Ainsi, la consolidation de la paix occupe une place prépondérante au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Plusieurs institutions gouvernementales canadiennes, dont plus spécifiquement l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et ses principaux organes de recherche, le Centre de recherches sur le développement international (CRDI), et le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), ont été mandatées par ce ministère pour circonscrire les domaines d'expertises et les possibilités d'intervention du Canada. Bien que le gouvernement canadien tarde à lancer sa première mission nationale de consolidation de la paix, il s'est quand même impliqué dans plusieurs initiatives internationales de *peacebuilding*.

### **A- Initiative nationale de *peacebuilding***

Au niveau national, le gouvernement canadien a consacré un bon nombre de ressources au développement de programmes qui concrétiseront une approche canadienne de *peacebuilding*. On a formulé un plan d'action et délimité les spécialités canadiennes. Les domaines d'expertises établis concernent surtout la médiation, la surveillance et les enquêtes, la formation de personnel et l'élaboration de réformes administratives. Le 30 octobre 1996, le MAECI en partenariat avec le ministère de la Coopération internationale et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), annonçaient l'élaboration d'une initiative canadienne de consolidation de la paix. Cette initiative servira surtout à appuyer les efforts déjà mobilisés par des agents du service extérieur canadien dans le cadre des opérations existantes. Elle répond surtout aux exigences mécaniques de ce concept, c'est-à-dire coordonner les activités et canaliser les compétences afin de déployer sur le terrain, le plus rapidement possible, les expertises canadiennes. Dans le but d'accélérer le développement de cet instrument diplomatique, trois mesures concrètes ont été élaborées par le gouvernement canadien.

Une première mesure a permis la création d'un fonds de \$10 millions pour financer un programme de mobilisation et favoriser un regroupement des compétences et des ressources nécessaires. Ce fonds servira aussi à financer le déplacement des experts canadiens à l'étranger pour mieux circonscrire la contribution canadienne aux opérations multilatérales de consolidation de la paix. Une deuxième mesure a institué un mécanisme de consultation entre le gouvernement et les organisations non-gouvernementales afin d'intégrer ces dernières au processus d'élaboration des politiques de *peacebuilding*. Une dernière mesure visait à accélérer la création d'une banque de spécialistes devant être mise à la disposition des agences internationales, dont l'ONU, et pouvant être utile rapidement dans les cas d'urgence. Cette banque regroupe surtout des spécialistes des droits humains, de la planification électorale et des experts dans la formation des forces de l'ordre (police et juges).

### **B- Initiatives internationales de *peacebuilding***

Sur le plan international, le Canada a participé à plusieurs activités de consolidation de la paix. Celles-ci s'inscrivent surtout dans le cadre des programmes de maintien de la paix implantés par les Nations Unies. Les expertises canadiennes se sont fait valoir dans plusieurs domaines, dont notamment le rétablissement de la démocratie et le respect des droits de la personne. Par ailleurs, les engagements canadiens récents et

son expérience au niveau de l'aide au développement, laissent croire que le Canada sera plus actif dans certaines zones géographiques du globe, par exemple l'Amérique latine et l'Afrique de l'ouest. Plusieurs cas d'interventions illustrent cette contribution canadienne.

### ***Haïti***

Le cas d'Haïti demeure, à ce jour, le modèle idéal du retour à la démocratie soutenu par des mesures canadiennes de *peacebuilding*. Un mécanisme de consolidation de la paix a été instauré en 1994 pour venir compléter l'intervention de maintien de la paix dont le gouvernement canadien en a assumé le commandement depuis le 1er juin 1996. Le Canada s'est attelé à la tâche de former la force policière civile. Sous l'égide de ce mandat, quatre mesures ont été établies: 1) 100 cadets de la force policière haïtienne ont été entraînés par la Gendarmerie Royale du Canada. 2) 100 agents canadiens ont été mis à la disposition de la police civile des Nations Unies. 3) des instructeurs canadiens et du matériel de formation ont été consacrés à l'instruction de 6000 recrues. 4) Le Canada a fourni des instructeurs à la formation des garde-côtes civils haïtiens. Ensuite, le Canada a activement participé à la réforme du système judiciaire d'Haïti. Des fonds de l'ACDI ont servi à restaurer 14 tribunaux d'appels, en plus de former des juges haïtiens. Troisièmement, le gouvernement fut le principal bailleur de fonds de la Commission haïtienne de la Vérité et de la Justice qui a permis d'enquêter sur les cas de violation des droits humains durant les années de conflit. Finalement, le Canada a participé au renforcement de la société civile notamment en réformant le parlement d'Haïti et en contribuant à la mise sur pied de médias indépendants.

### ***Bosnie-Herzégovine***

Le Canada a également participé activement au processus de retour à la démocratie dans l'ancienne Yougoslavie. Quelques initiatives de consolidation de la paix ont été mises en œuvre par l'entremise de l'OSCE, l'OTAN et l'ONU, dans le but de favoriser un climat de paix durable. Le gouvernement canadien a d'abord contribué à l'organisation d'élections démocratiques en Bosnie-Herzégovine. L'organisme Élections Canada a offert des expertises et dépêché des spécialistes pour veiller au déroulement du processus électoral. Dans cette perspective, plus de 20 spécialistes ont été affectés à la mission de l'OSCE en Bosnie. En avril 1997, des observateurs canadiens ont veillé au déroulement des élections en Slavonie orientale. Le Canada a aussi contribué au développement de la conscience démocratique en Serbie, en enquêtant sur son processus électoral et en sommant le gouvernement serbe de respecter les résultats du scrutin. Reconnaisant la liberté des médias comme l'un des points d'appui de la consolidation de la paix, le gouvernement canadien a favorisé le développement de médias indépendants, avec le concours de la Société Radio-Canada. Des fonds gérés par l'ACDI ont aussi été consacré à cette priorité. Le Canada a également été actif dans le dossier des droits de la personne. Par l'entremise de l'ACDI, le gouvernement canadien a participé financièrement au développement des capacités nationales de protection et de promotion des droits de la personne. Enfin, comme en Haïti, le Canada a contribué à l'élaboration d'une force civile capable de faire respecter les lois. Dans le cadre d'un programme conjoint entre l'ACDI et la Gendarmerie Royale du Canada (GRC), le Canada a dépêché des spécialistes, issus principalement des forces policières de la GRC, en plus de prendre part financièrement à ce programme.

### ***Le Mozambique***

Depuis le dénouement du conflit au Mozambique, le Canada a participé activement à la consolidation de la paix au sein de cet État. C'est surtout durant la période de 1992 à 1994, que le gouvernement canadien a apporté une contribution significative, en offrant ses compétences au niveau du processus électoral, notamment en déployant des surveillants de scrutins électoraux. L'ACDI a pour sa part piloté plusieurs programmes de gestion des administrations publiques et d'assistance technique. L'ACDI fut aussi à l'origine de certains projets de reconstruction d'infrastructures dont la réparation des voies de chemin de fer, en collaboration avec le secteur public local et canadien.



### ***Région des Grands Lacs d'Afrique***

Devant la nécessité de briser le cycle de violence qui sévissait, depuis un certain temps, dans la région des Grands Lacs d'Afrique et de démontrer le leadership du gouvernement canadien dans le domaine du renforcement de la paix, le Canada a dirigé une initiative de consolidation de la paix, à petite échelle. L'ambassadeur canadien, Raymond Chrétien, fut envoyé en mission dans la région des Grands Lacs, en tant qu'émissaire spécial des Nations Unies, pour aller rendre compte des faits, favoriser un dialogue entre les belligérants et proposer des éléments de solutions régionales et durables aux conflits.

### ***Le Guatemala***

Le Canada a suivi de très près le processus de paix au Guatemala au cours de l'année 1996. Le ministre des Affaires étrangères a assisté aux cérémonies de signature des accords de paix mettant fin à une guerre civile qui sévissait depuis 35 ans. Dans le but de soutenir concrètement le processus de paix, le gouvernement canadien a débloqué des fonds en vue de faciliter la transition démocratique vers la restauration des institutions gouvernementales. L'ACDI a aussi signé une entente avec le gouvernement guatémaltèque mettant en œuvre un programme de développement agricole. Finalement, le Canada a proposé aux Nations Unies d'élaborer une mission visant à surveiller le cessez-le-feu et à réinsérer les anciens belligérants au sein de la société civile. Cette mission est actuellement en cours de réalisation.

### III- Un nouvel instrument de la politique étrangère canadienne ?

De toute évidence, l'intérêt particulier que porte le Canada à l'égard du concept de consolidation de la paix n'est pas fortuit. Il témoigne d'une préoccupation profonde de la part des décideurs canadiens pour relancer une politique étrangère en mal d'identité, dans un contexte où il sera de plus en plus difficile pour le Canada de maintenir une contribution significative sur la scène internationale. Le choix du *peacebuilding* comme nouvel instrument de la politique étrangère peut ainsi s'expliquer par deux motivations. Premièrement, les initiatives dans le domaine de la consolidation de la paix représentent une belle illustration de la volonté canadienne de réaffirmer, sur une base renouvelée, son statut de puissance moyenne. Deuxièmement, dans un contexte où la notion de puissance repose de plus en plus sur des facteurs non-militaires, le *peacebuilding* permet au Canada d'exercer une influence cooptive («*soft power*») sur l'élaboration des priorités internationales.

À notre avis, la consolidation de la paix ultimement procure une occasion au Canada de développer dans un secteur donné l'affirmation d'une «diplomatie de créneau», réconciliant par le fait même sa volonté de demeurer à la fois important *et* influent.

#### A- Une puissance moyenne «globale»

Depuis plusieurs décennies, la politique internationale canadienne est demeurée constante. Les interrogations centrales sont toujours les mêmes: quelle est la place du Canada dans l'arène internationale; quel est son rôle; et comment peut-il promouvoir ses intérêts? Le ministre des Affaires étrangères a déclaré récemment que le Canada était « plus qu'une puissance moyenne ». L'État canadien est une puissance moyenne « globale », affirmait-il, dont les intérêts et l'héritage diplomatique le poussent à exercer un rôle important sur la scène internationale. L'État canadien doit demeurer très actif puisque sa survie en dépend: « Le Canada n'a jamais tourné le dos au monde et n'en a pas les moyens », concluait-il.

À cause de l'immensité de son territoire, de la faible densité de sa population et de ses ressources limitées, le Canada ne possède pas suffisamment de puissance pour jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale et assurer pleinement sa sécurité sur une base unilatérale. Néanmoins, sa diplomatie active et son engagement à l'égard d'un système international stable et sécuritaire, lui ont toujours fait miroiter l'espoir de se tailler un rôle distinct de celui des grandes puissances. L'une des difficultés que rencontre l'État canadien, depuis la fin de la guerre froide, est précisément de donner à sa politique étrangère une raison d'être, une personnalité, qui puisse se démarquer de celle des autres États. En d'autres termes, le Canada est à la recherche d'opportunités et la consolidation de la paix pourrait bien représenter l'une d'elles.

L'évolution du contexte international et les transformations intérieures que semble vivre l'État canadien imposent une nouvelle façon de percevoir le monde et nécessitent de nouveaux outils pour continuer d'exercer une certaine influence sur le plan international. D'après le plus récent énoncé de politique étrangère du gouvernement canadien, trois objectifs doivent être activement poursuivis pour souhaiter maintenir cette influence. Dans un premier temps, le Canada doit veiller au raffermissement de ses liens commerciaux pour assurer son essor économique. En second lieu, le Canada doit participer à l'édification d'un système international stable et sécuritaire. Enfin, le gouvernement canadien doit promouvoir les valeurs canadiennes à l'échelle internationale. Dans cette perspective, il ne fait pas de doute que le concept de consolidation de la paix répond à deux attentes précises du programme de politique étrangère canadienne. Le *peacebuilding* constituerait, d'une part, une contribution diplomatique destinée à l'épanouissement de la paix internationale. D'autre part, ce concept représenterait un véhicule pour exporter les valeurs et les intérêts canadiens auprès des États ayant subi de graves conflits. Il est clair qu'en participant à l'instauration de médias indépendants ou en dirigeant la réforme d'institutions gouvernementales, le Canada contribue à édifier les bases de ce qu'il entend par sécurité et stabilité. Au niveau de la promotion des valeurs canadiennes, cette contribution s'avère plus évidente lorsque, dans le

cadre des opérations de *peacebuilding*, le Canada cherche à placer les États « sur la voie du développement durable ». Seul le temps permettra, sur ce plan, de juger de l'apport de l'approche canadienne du *peacebuilding* pour donner suite aux aspirations du MAECI de faire du Canada une puissance moyenne «globale».

## **B- L'exercice du «soft power »**

L'information, les connaissances et les avantages technologiques constituent désormais des facteurs déterminants dans l'élaboration de la politique étrangère. Le rôle futur du Canada ne pourra plus se fonder sur sa situation géographique, la taille de son économie ou de sa population. Sa présence sur la scène internationale passera surtout par certains avantages que lui conféreront de nouvelles capacités. Les décideurs canadiens pensent que l'un de ces avantages proviendra du rôle du Canada en tant que *puissance du savoir*. Le pays possède des compétences marquées dans le domaine de la technologie de l'information, en plus d'une solide réputation de *communicateur* à l'échelle internationale. Le Canada est un grand réservoir de connaissances et de ressources humaines. Il possède également des compétences marquées dans la création et la transmission du savoir. « L'utilisation stratégique de l'information et la faculté d'influencer les autres » constituent des instruments de choix avec lesquels le Canada peut dorénavant articuler sa politique étrangère.

De ce point de vue, l'État canadien est bien positionné pour exercer ce que l'on définit comme le «*Soft Power*». La « puissance souple » est l'exercice d'une influence cooptive qui s'articule par la transmission des connaissances, la maîtrise de l'information et la promotion des valeurs. Joseph Nye définit la puissance souple comme la capacité pour un État d'atteindre ses objectifs dans le domaine des relations internationales par la persuasion plutôt que la coercition. De nos jours, un État est puissant lorsqu'il réussit à convaincre un autre État de coopérer avec lui ou lorsqu'il exerce une influence cooptive sur ses choix. Cette forme de puissance pourrait ainsi se traduire par l'acceptation du leadership canadien dans le domaine de la consolidation de la paix. La promotion par le Canada du *peacebuilding* peut représenter l'une de ces politiques intelligentes en matière de sécurité internationale qui accorde un rôle important à un pays comme le nôtre, sans qu'il ait à rêver d'un retour à l'âge d'or de sa diplomatie de puissance moyenne. Une approche et des projets de sécurité humaine, menées de concert avec d'autres gouvernements, des ONG et l'ONU peuvent être de nature à contribuer au rayonnement «global» du Canada sans devoir renforcer nécessairement l'illusoire maintien de notre position traditionnelle dans le système international. La consolidation de la paix, et surtout les leçons tirées de sa pratique au cours des prochaines années, vont probablement démontrer l'utilité de concentrer nos efforts dans un domaine précis de notre politique étrangère.

## **Conclusion: La consolidation de la paix comme «diplomatie de créneau»**

La globalisation de l'économie et des valeurs, et un système mondial en pleine transformation, ont rendu la conduite des relations internationales plus complexe que jamais. Le Canada veut continuer d'exercer un rôle significatif dans le monde post guerre froide. Toutefois, ses ressources financières plutôt limitées le forcent à choisir des formes d'interventions diplomatiques adaptées à ses moyens. Sur le plan de la défense par exemple, le Canada déploie désormais en petit nombre ses troupes dans les missions de paix. Ce sont plutôt des effectifs de soutien et des spécialistes qui sont dépêchés pour appuyer les forces militaires dans le cadre des opérations de l'ONU ou de l'OTAN. C'est pour cette raison que le Canada concentre ses activités dans les phases dites «préliminaires» des opérations de maintien de la paix, comme la planification et la préparation des interventions. Dans la majorité des cas, les Forces canadiennes sont appelées à occuper les postes reliés aux services de la logistique, des soins médicaux et des communications. L'armée canadienne est aussi reconnue pour ses compétences techniques dans les domaines du génie et du déminage. Le Canada dispose à la fois des compétences et de l'expérience nécessaires pour entreprendre également des opérations visant la sécurisation et la reconstruction des lieux qui ont été ravagés par les combats.

Pour être en mesure d'exercer son influence dans les années à venir, le gouvernement canadien sera poussé à se spécialiser dans les domaines où il possède un avantage comparatif d'expertises et dans les secteurs émergents où sa diplomatie pourra être mise plus en évidence et à moindre frais. Les opérations de consolidation de la paix possiblement offrent cette opportunité, comme les opérations de maintien de la paix permirent au Canada de jouer un rôle important durant la guerre froide. En s'appropriant un nouveau créneau diplomatique, comme il tente de le faire à l'heure actuelle, le Canada peut espérer relancer son influence dans la gestion des conflits et la promotion des missions de paix de l'ONU, sur une base plus modeste et moins onéreuse que ses ambitions traditionnelles de puissance moyenne («globale») lui dicteraient.