

Instaurer et maintenir la paix une géométrie variable.

Serge Bernier

Volume 22, Number 4, 1991

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702922ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702922ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Bernier, S. (1991). Instaurer et maintenir la paix une géométrie variable. *Études internationales*, 22(4), 829–836. <https://doi.org/10.7202/702922ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

Instaurer et maintenir la paix : une géométrie variable*

Serge BERNIER**

Nous observons, le plus souvent en pauvres spectateurs atterrés, un monde confus, mouvementé, à la géopolitique imprévisible. La paix nucléaire s'est installée dans notre paysage, mais il y a longtemps que l'on avait constaté les liens très distendus existant entre la stratégie nucléaire et les nombreux conflits enflammant divers coins de notre planète. Un monde pacifique est à la fois un devoir et une aspiration légitime. Nous devrions nous rapprocher de cet idéal (l'atteindre relève du mythe) au cours des prochaines années. La route sera rendue plus facile si nous écoutons avec attention tous ceux qui sont prêts à réfléchir et à agir dans ce sens. Les trois livres dont nous discutons aujourd'hui parlent, chacun à sa façon, soit d'instaurer la paix, soit de la maintenir une fois qu'elle est en place.

I - La paix venue de l'intérieur

Parmi les nombreuses poudrières vers lesquelles nos yeux sont hélas trop souvent tournés, se trouve le vaste continent africain. Ainsi, au moment où ces lignes étaient écrites, le Zaïre vivait un des moments terribles auxquels la plupart des états postcoloniaux d'Afrique ont été soumis depuis une quarantaine d'années. Dans ce cas précis, l'action a commencé par des émeutes de militaires n'ayant pas été payés depuis des semaines. Parallèlement, le pays était à la merci de conditions socio-politico-économiques exécrables. Miwayila n'a pu être surpris par ce qui se passait chez lui. Il décrivait en effet les armées

* MIWAYILA, Tshiyembe. *L'État postcolonial facteur d'insécurité en Afrique*. Paris et Dakar, Présence africaine, 1990, 157 p.

RIKHYE, Indarjit & SKJELSBÆK, Kjell (editors). *The United Nations and Peacekeeping : Results, Limitations and Prospects*. London, The Macmillan Press Ltd, 1990.

STEDMAN, Stephen John. *Peacemaking in Civil War. International Mediation in Zimbabwe, 1974-1980*. Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 1991, 269 p.

** *Historien en chef, Service historique, ministère de la Défense nationale, Ottawa.*

d'Afrique comme mal instruites, mal logées, mal nourries et mal payées, ou même pas du tout. Rarement nombreux, ces militaires sont très peu armés et leur rôle premier est, le plus souvent, de maintenir l'ordre, d'opprimer les contestataires et de maintenir ou de remplacer un homme au pouvoir.

Selon Miwayila, et les événements zairois de l'automne 1991 lui donnent raison :

«... le peuple ne se reconnaît pas dans l'armée et l'armée ne se considère pas comme le bras armé du peuple. Qui plus est, en se cantonnant dans le maintien de l'ordre public, l'armée africaine a pratiquement renoncé à la défense de l'intégrité territoriale et à la protection des institutions politiques, son incapacité risquant à tout moment de faire basculer le pouvoir. D'où l'officialisation du consentement à l'intervention étrangère dans les conflits intra ou extra-étatiques» (p. 82).

Cette assertion ne représente pas le seul des paradoxes de l'État postcolonial. Ainsi, alors qu'en général la nation a formé l'État, en Afrique l'inverse a cours : l'État, adopté des colonisateurs, doit bâtir la nation. Or, chacune de ces nations n'est en fait qu'un conglomérat multiethnique contenu à l'intérieur de frontières tracées par d'autres.

Débranché de l'Europe qu'on lui a appris, coupé par le colonialisme de son fond culturel africain, confondant sécurité nationale avec protection du régime politique – habituellement dictatorial – mis en place, l'État postcolonial «constitue le principal agent de déstabilisation du pays dont il est chargé, hélas, de conduire le destin, désagrégeant ainsi la base multidimensionnelle de la sécurité nationale...» (pp. 21-22).

«Le maintien au pouvoir est vraiment devenu en Afrique l'enjeu national principal, sinon exclusif, de l'action politique des gouvernants» (p. 137). La politique monopolise tout, aussi bien l'économique, que le social, le culturel ou les affaires étrangères.

La vertu principale du livre de Miwayila n'est pas de placer «l'État postcolonial, tel qu'il existe, [...] au centre de la problématique» (p. 135) plutôt que le passé colonial, comme on le fait trop souvent. Elle se trouve plutôt dans la solution qu'il propose qui serait ce qu'il appelle l'État-espace.

«... Conçu comme la synthèse du brassage fécondant du double héritage culturel africain et européen, l'État-espace se veut une organisation politique de la société globale dont l'identité et l'unité nationales ont pour fondement le territoire appréhendé comme cadre de vie par l'adhésion libre des citoyens, transcendant la diversité des communautés nationales reconnues et respectées, pour être le lieu où se réalise le destin commun» (p. 139).

Cet État-espace devra tenir compte du nationalisme particulier aux États africains, qui prend souvent deux formes. Il y a, d'abord et avant tout, un nationalisme permanent d'appartenance à la structure ethnique et au pouvoir

coutumier. Puis vient l'adhésion ponctuelle à la structure étatique. L'État futur devra composer avec ces deux données en tenant fortement compte de ses régions, tout en puisant à la source de la double matrice eurafricaine.

Miwayila a inscrit son essai dans le courant d'une réflexion qui prend une place de plus en plus grande en ce qui concerne l'avenir de l'Afrique. Ces penseurs, africains et autres, reconnaissent ce que le régime colonial a laissé de bon ou de moins bon, cessent de mettre tous les problèmes locaux sur ce passé, ou sur ce que l'on qualifie de néocolonialisme, et cherchent des solutions africaines dans un monde en mutation constante. Miwayila mentionne fréquemment la compétition Est-Ouest comme une des causes périphériques des difficultés africaines : on sait que cet antagonisme est en voie de disparaitre, du moins dans sa forme traditionnelle. En plus de cette disgression, compréhensible chez un auteur qui a préparé une thèse sur le thème de *La problématique de la sécurité africaine dans la dialectique du conflit Est-Ouest* (thèse de droit, Nice, 1985) et de quelques rares coquilles, on ne pourra reprocher à Miwayila qu'un certain angélisme, de bon aloi, faut-il ajouter. En effet, si la solution proposée nous semble prometteuse, son implantation sera remplie d'obstacles. Car, pour le moment, nous sommes encore dans l'État postcolonial : que celui-ci soit marxiste-léniniste, révolutionnaire ou pro-occidental capitaliste, sa substance culturelle demeure identique partout, et sa caractéristique principale est d'être dysfonctionnelle, irrationnelle, doublée d'incompétence et d'irresponsabilité (p. 136). Cela fait beaucoup de maux à éliminer. Quant aux armées chargées de garder l'ordre, ou qui sont souventes fois à l'origine de désordres, il faut les « préparer moralement... à assumer éventuellement des tâches panafricaines [ce qui] donnerait une dimension nouvelle à l'éveil de la personnalité africaine » (p. 132). Une chose est certaine : la paix en Afrique passe par une stabilisation sociale, économique et politique des pays du continent, une problématique sur laquelle s'est penché Miwayila avec beaucoup d'intelligence et d'amour.

II - La paix venue de l'extérieur

Peacemaking in Civil War est d'une tout autre facture. L'auteur, Stephen John Stedman, professeur d'études africaines et de politique comparative à la Johns Hopkins School of Advanced Studies, a étudié le processus de la médiation internationale au Zimbabwe, entre 1974 et 1980.

Son travail couvre, de façon détaillée et professionnelle, les différentes négociations visant à terminer la guerre civile au Zimbabwe (Rhodésie) au cours des années 1970. En 1974, l'Afrique du Sud et la Zambie échouent lamentablement, surtout parce que la conjoncture n'est pas encore mûre. Les Noirs sont alors très divisés entre eux et pour les différents chefs qui les dirigent, négociateur peut conduire à la perte du leadership (p. 79). De son côté, le gouverneur blanc de la Rhodésie n'offre rien.

En 1976, Henry Kissinger parvient à dresser une table des discussions à laquelle les représentants des différentes factions se présentent comme forcés. Les chances de réussite sont presque nulles dès le départ. Kissinger, qui compte sur son image de vedette et qui joue du levier de l'échéance électorale américaine pour faire aboutir le processus, quitte la scène au début de 1977 avec un président Carter défait. Cette deuxième approche disparaît dans les limbes de l'histoire.

En 1979, lord Carrington, fait un autre essai. D'une part, il peut alors compter sur l'expérience accumulée des échecs précédents et, d'autre part, s'appuyer à fond sur le Commonwealth, qui veut ces négociations, et sur les États entourant la Rhodésie (surtout le Mozambique et la Zambie). Ceux-ci en ont en effet assez des dévastations qu'ils doivent subir suite aux incursions chez eux de Rhodésiens en mal de casser du rebelle. De plus, le blocus qu'ils ont eux-mêmes imposé à la Rhodésie leur est extrêmement coûteux économiquement. Ici encore, Stedman décrit avec précision le déroulement des conversations se déroulant à Lancaster House, alors que Carrington domine et maîtrise toute la scène à un moment où la Rhodésie est dirigée par un premier régime noir choisi, il est vrai, par les Blancs. Le Britannique impose son ordre du jour (il veut et obtient une entente sur la constitution du nouveau pays, avant de passer à l'étude du régime de transition), contrôle les informations, fixe les délais aux réponses à recevoir, etc.

On ne peut que féliciter l'auteur pour la minutie avec laquelle il analyse les différentes phases ayant mené au règlement de 1979. Malheureusement, Stedman n'as pas voulu se contenter d'être un excellent chroniqueur. Il lui fallait, en plus, prouver certaines thèses. Ainsi nous confie-t-il qu'une intervention internationale peut mettre fin à une guerre civile : comme cela est une évidence qui a été maintes fois vérifiées dans l'histoire, nous éviterons de la commenter. Mais, ce n'est pas tout. L'auteur tient à profiter de l'occasion pour développer le principe du «fruit mûr» qu'avait déjà présenté, entre autres, William Zartman dans *Ripe for Resolution*. Pour montrer son sérieux d'universitaire, il se lance dans de savants tableaux vides et inutiles, surtout lorsqu'on considère qu'il répète aussitôt leur message dans de larges paragraphes. Face à cela, le lecteur se pose deux questions. La première : à quoi servent ces tableaux qui n'éclairent et n'ajoutent en rien à ce nous savons déjà bien avant d'y parvenir ? La deuxième est plus importante encore. Si ce livre a été fait pour prouver la valeur de la théorie du «fruit mûr», c'est un échec retentissant. S'il a été préparé pour nous faire suivre un processus de négociations durant une guerre civile, c'est un demi-succès. Pourquoi ? Parce que Stedman nous présente des négociations en vase clos. À peine un rappel, ici et là, que des morts et des blessés physiques ou psychologiques sont semés sur le chemin qui mène à la paix. Les mentions quant à la force de l'esprit tribal derrière les principaux chefs sont d'une telle rareté qu'elles n'ont aucun impact sur le récit. Or, Miwayila en fait un des principes moteurs derrière les différents mouvements politiques noirs jusqu'à maintenant. Et d'ailleurs, comment expliquer autrement que par la faiblesse de sa base ethnique au

Zimbabwe, le fait que N. Sithole ait été laissé sur la touche très rapidement lorsque des négociations sérieuses ont débuté à compter de 1974? Autrement dit, à l'aide d'un cas d'espèce, Stedman s'est essayé à une thèse de science politique bien incomplète, qui manque de chair et de sang et qui est loin d'être convaincante. Au total, une bonne chronique où on retrouve trop de Stedman et pas assez des millions d'êtres, noirs ou blancs, qui, en 1979, en avaient tout simplement assez de vivre une guerre dont l'aboutissement, pour les Blancs de Rhodésie, était inéluctable et de plus en plus rapproché. Cela dit, l'immixtion d'acteurs extérieurs dans le règlement d'une guerre civile reste un des moyens utilisés dans ce genre de conflit, ce qu'a bien voulu nous rappeler Stedman avec un bonheur relatif.

III - La paix maintenue malgré les embûches

Instaurer la paix dans une guerre civile est une chose, la maintenir lorsque, à la fin d'un embrasement interétatique ou intraétatique, un cessez-le-feu a été obtenu, en est une autre. Lord Carrington le sait, qui a repris du service, en 1991, pour tenter de stopper la guerre «civile» en Yougoslavie, comme il était parvenu à le faire au Zimbabwe. Le livre *The United Nations and Peacekeeping* revisite toutes les implications du maintien de la paix après que ceux et celles qui sont responsables de cette activité aient reçu le prix Nobel de la paix, en 1988. Comme dans toute collection d'articles, on trouvera du pire et du meilleur dans ce qui compose ce livre. Et de façon incongrue, en ce qui concerne le pire, on repère les deux éditeurs. Rikhye, dans une longue introduction, offre au lecteur l'essentiel des articles qui suivent et ce d'une façon qui, aussi honnête soit-elle, enlèvera à plusieurs le goût de découvrir les textes originaux. C'est encore Rikhye qui se charge du dernier article, le plus long (29 p.), où il se montre plus intéressé par ce qui se passe au Q.G., à New York plutôt que sur le terrain. De plus, les douze premières pages de cette conclusion sont une nouvelle redite de ce que les autres auteurs ont couvert avec, souvent, beaucoup plus de brio que Rikhye lui-même. Je reviendrai plus loin sur certaines perceptions de Rikhye concernant l'avenir du maintien de la paix.

Skjelsbaek, l'autre éditeur, a pour sa part écrit un article sans surprise, présenté d'une façon à la fois neutre et diplomatique. Selon lui, le maintien de la paix sert à «contrôler une situation engagée dans une impasse» (p. 66). Peut-être est-ce assez juste en regard du passé, mais au milieu d'un livre où on veut à la fois dresser un bilan et envisager l'avenir, cette conclusion relève d'un pessimisme que ne partage pas un des coauteurs, Gunther G. Greindl qui, pour sa part, (pp. 68-74) croit qu'il y a plus, dans le maintien de la paix, que la simple «gestion d'une impasse». Selon Greindl, les soldats qui sont envoyés sur place peuvent jouer un rôle dans le processus de pacification.

Cette dernière proposition contient certainement une part de vérité. Reste que cette implication militaire dans l'instauration de la paix ne pourra se faire que par touches légères. Car, comme nous le rappelle Alan M. James (*Peace-*

keeping and the Parties, pp. 125 à 164), une force de maintien de la paix a diverses répercussions sur le pays hôte. Au niveau international, celui-ci vit en effet avec un facteur d'infériorité morale, craint pour sa souveraineté et pour les renseignements qui pourront être recueillis sur sa défense, subit certaines limites à sa liberté d'action. Sur la scène interne, une force de maintien de la paix qui s'implique trop peut sembler favoriser une des parties dans le conflit (l'exemple du Congo, entre 1960 et 1964, vient aussitôt à l'esprit).

Ce poids dans la politique interne est approfondi par Marianne Heiberg (pp. 147 à 169) qui traite de l'expérience de l'UNIFIL, une mission qui serait selon elle devenue un quasi-gouvernement, dans le sud du Liban, et un facteur de stabilité que peu d'habitants des lieux voudraient voir disparaître de peur qu'une catastrophe ne s'ensuive. Cette situation libanaise nous ramène au règlement de la guerre civile, que Stedman a analysé à sa façon. Elle nous conduit aussi à l'excellent article de Henry Wiseman (*Peacekeeping in the International Context*, pp. 32 à 51), où celui-ci note que la charte de l'ONU repose sur une conception dépassée de voir le monde. En effet, depuis 1945, les guerres civiles ont été plus nombreuses et importantes que les affrontements interétatiques. Les conflits, selon Wiseman, sont également de plus en plus multilatéraux et multidimensionnels, engageant à la fois plusieurs États et des intervenants non reconnus légalement avec lesquels il faut cependant composer. L'avenir verra probablement s'installer un mélange entre la pacification et le maintien de la paix (Sahara occidental, Namibie, Angola). L'ONU devra apprendre à gérer la présence de groupes ne représentant juridiquement aucun État, mais nécessaires au règlement de conflits. Évidemment, la formation à donner aux troupes qui feront partie de ces solutions devra suivre à l'avenant.

Augustus Richard Norton et Thomas G. Weiss dans *Rethinking Peacekeeping* (pp. 22 à 31) pensent aussi que l'ONU devra s'ajuster aux circonstances très différentes que propose chaque crise. Leur article est un compte rendu d'un colloque tenu en décembre 1988 en Norvège. Les principes actuellement utilisés seront encore valables (interposition neutre, non utilisation de la force, consentement des parties au conflit, pas d'ingérence dans les affaires internes) et continueront à être adaptés aux circonstances. Mais, il faut aussi entrevoir que l'ONU pourrait intervenir «militairement» dans d'autres situations : contrôle du trafic des drogues, maintien de la paix en haute mer, interventions humanitaires, ... Rikhye entrevoit même, dans sa conclusion, la possibilité que l'ONU mette sur pied une unité internationale d'élite en vue de combattre le terrorisme (p. 182 et s.).

Peu importe ce que sera le futur des interventions «militaires» de l'ONU, il nécessitera sans doute que les pays contributeurs (comme le Canada, qui en donne déjà l'exemple) aient des contingents nationaux prêts à réagir rapidement et efficacement à toute nouvelle crise. Cela dit, comme le fait ressortir Heiberg, il faudrait aller plus loin et prévoir plus d'instruction commune aux

contingents nationaux car, actuellement, trop de différences sont évidentes entre, par exemple, une unité de Népalais et une autre de Finlandais. On peut même se demander si, parfois, certains groupes de participants ne sont pas devenus une partie du problème à résoudre, plutôt qu'un des aspects de sa solution.

Il n'y a pas de doute que l'aspect de la formation des militaires chargés du maintien de la paix est d'une importance primordiale. Mais, l'est-ce autant que la série de problèmes administratifs, financiers et logistiques non réglés sur lesquels James O.C. Jonah, *The Management of UN Peacekeeping*, (pp. 75 à 90) et Susan R. Mills, *The Financing of UN Peacekeeping Operations*, (pp. 91 à 110) élaborent d'une façon compétente? En 1989, les membres de l'Assemblée générale n'avaient toujours pas résolu d'une façon efficace la question des coûts qui, dans le cas de chacune des opérations, provoquent une crise financière. Or, Mills nous démontre habilement et sans l'ombre d'un doute que l'argent peut être aussi bien le nerf de la paix qu'il a été celui de la guerre depuis toujours.

Support and Limitations: Peacekeeping from the Point of View of Troop Contributors, (pp. 111 à 124) a été préparé par Johan J. Holst, qui était alors le ministre norvégien de la Défense. La Norvège, dit-il, fait dans le maintien de la paix en partie parce qu'elle craint que des conflits régionaux, éloignés de chez elle, n'aient des débordements qui pourraient entraîner les superpuissances à s'y engager, ce qui mettrait à mal la sécurité en Europe du Nord. Jusqu'à un certain point donc, le maintien de la paix fait office en Norvège de politique de défense. Mais, il y a d'autres raisons à la présence norvégienne dans cette activité: une petite ou moyenne puissance est mieux acceptée dans ce rôle; les conquêtes territoriales par la force sont inacceptables (un monde basé sur le droit plutôt que sur la force); plusieurs nouveaux pays de Tiers-Monde ne peuvent tout simplement se défendre (ce que notait également Miwayila); et, en assurant la sécurité mondiale, on travaille à la sienne propre. Selon Holst, la participation au maintien de la paix de pays comme le sien, permet de percevoir les conflits d'un point de vue réel, et non seulement abstrait. Holst a fait une excellente contribution où il nous présente parfois les choses de haut et, à d'autres instants, dans le détail.

Ce que fait bien ressortir *The United Nations and Peacekeeping*, c'est que le maintien de la paix permet à l'ONU de rester «le forum», où la sécurité collective se traite, ce qu'il devait d'ailleurs être dès sa naissance. Le livre, même s'il a été fait avant la démolition du mur de Berlin, l'éclatement de l'empire soviétique et la renaissance de nationalismes violents, est parvenu à offrir un sens à ce que pourrait être le maintien de la paix à l'avenir. En dressant le bilan de plus de quarante années de cette activité de l'ONU, la plupart des auteurs réunis sous ce couvercle ont su nous faire voir le passé dans une continuité qui transcende le présent et nous projette vers l'an 2000. Une fois écartées les redondances (certaines, inévitables dans une collection d'articles) et les inutilités, on a un livre utile à l'étudiant de science politique et à tous ceux qui s'intéressent à une des facettes de la mise en place de la paix dans le monde.

Nous venons de parcourir trois façons d'envisager la paix. Il en existe bien d'autres puisque chacune des pacifications a été un cas d'espèce au cours de l'histoire. Les efforts qui ont été consentis dans les livres ci-haut recensés nous permettent de réfléchir à cette question d'une terre pacifique qui est et restera primordiale pour tous.