



Office des Nations Unies
à Genève (ONUG)



Centre de Genève pour le contrôle
démocratique des forces armées (DCAF)

SÉCURITÉ ET CONSOLIDATION DE LA PAIX APRÈS LES CONFLITS: LE RÔLE DES NATIONS UNIES

Actes du troisième séminaire organisé conjointement
par le Centre de Genève pour le contrôle démocratique
des forces armées et l'Office des Nations Unies
à Genève, le 27 octobre 2005



NATIONS UNIES



Office des Nations Unies
à Genève (UNOG)



Centre de Genève pour le contrôle
démocratique des forces armées (DCAF)

SÉCURITÉ ET CONSOLIDATION DE LA PAIX APRÈS LES CONFLITS: LE RÔLE DES NATIONS UNIES

**Actes du troisième séminaire organisé conjointement
par le Centre de Genève pour le contrôle démocratique
des forces armées et l'Office des Nations Unies
à Genève, le 27 octobre 2005**



NATIONS UNIES
Genève, septembre 2006

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

Sergei Ordzhonikidze et Theodor H. Winkler 5

CONSOLIDATION DE LA PAIX: SIX RÈGLES D'OR À L'ATTENTION DES DÉCIDEURS POLITIQUES

Gareth Evans 9

SÉCURITÉ ET CONSOLIDATION DE LA PAIX: LE RÔLE DES NATIONS UNIES

Hédi Annabi 19

DE LA COMPLEXITÉ DU VOLET SÉCURITÉ DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX DE L'ONU CI: ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Abdoulaye Fall. 25

DIFFÉRENT OU DÉJÀ VU ? CE QUE HAÏTI PEUT NOUS APPRENDRE POUR LA CONSOLIDATION INTERNATIONALE DE LA PAIX

Rama Mani 39

POUR UNE COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX EFFICACE

Tuliameni Kalomoh. 51

LA SÉCURITÉ HUMAINE APRÈS UN CONFLIT	
Mehr Khan Williams	59
DÉVELOPPEMENT, DROITS DE L'HOMME ET QUESTIONS HUMANITAIRES ET LEURS RELATIONS AVEC LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ	
James W. Rawley	63
PERSPECTIVES D'AVENIR : LA CONTRIBUTION DE L'ACTION HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES À LA CONSOLIDATION DE LA PAIX	
Norah Niland	69
NOTICES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS	75

AVANT-PROPOS

Sergei Ordzhonikidze et Theodor H. Winkler¹

Cette publication rassemble les interventions faites le 27 octobre 2005 au cours du troisième séminaire annuel organisé conjointement par l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) et le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) sous le titre « Sécurité et consolidation de la paix après les conflits : le rôle des Nations Unies ». Ce séminaire conjoint s'est déroulé dans le contexte de la coopération en cours entre l'ONUG et le DCAF et a constitué un exemple des partenariats de qualité qui existent à Genève entre la famille des Nations Unies au sens large et la communauté universitaire et de recherche.

Les débats ont surtout porté sur le rôle joué par les Nations Unies en ce qui concerne le volet sécurité des processus de consolidation de la paix dans différentes régions. L'établissement d'une paix durable dans les pays sortant d'un conflit est l'un des défis les plus urgents et les plus complexes auxquels est confrontée la

¹ Sergei Ordzhonikidze est Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) et Secrétaire général adjoint de l'ONU ; l'ambassadeur Theodor H. Winkler est Directeur du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). L'un et l'autre sont reconnaissants à Jennifer de Laurentis, Charlotte Warakaulle, Natalia Ryazanova, Christine Vilela et Andrés Smith-Serrano (ONUG), ainsi qu'à Heiner Hänggi et Yury Korobovsky (DCAF) pour l'aide qu'ils leur ont apportée lors de l'organisation du séminaire et de la rédaction de cette publication. Ils remercient tout spécialement Alain Faupin et Laurence Durig pour la traduction des textes en français.

communauté internationale. Quand la transition entre le conflit et la paix échoue, les pays qui émergent de la guerre peuvent aisément rechuter dans l'instabilité et la violence. Avec l'accroissement du nombre de situations de sortie de conflits, la consolidation de la paix est ainsi devenue un élément significatif des efforts de prévention des conflits réalisés par la communauté internationale.

Alors que les capacités de la communauté internationale en matière de maintien de la paix se sont notablement accrues ces dernières années, particulièrement dans les domaines politique et socio-économique, les aspects du processus liés à la sécurité ont moins attiré l'attention. Or, la mise en place d'une capacité interne de maintien de la sécurité est d'une importance cruciale dans les situations postérieures aux conflits. Si la population est menacée par une police, des forces armées et des services de renseignement irresponsables et mal gérés, si le monopole d'État de l'emploi légitime de la force est mis à mal par des acteurs armés non étatiques, si les anciens combattants ne sont ni désarmés, ni démobilisés ni réinsérés, si la prolifération et le mauvais usage des armes de petit calibre ne diminuent pas, si les mines antipersonnel ne sont pas enlevées et si leurs victimes ne sont toujours pas soignées, si les régimes légaux ne fonctionnent pas, si les contrevenants ne sont pas poursuivis, et si les victimes des crimes passés ne sont pas indemnisées – alors la paix demeurera instable et la rechute dans un conflit d'autant plus probable. Il faut donc se réjouir de ce que les questions relatives à la sécurité, telles que la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation, la réinsertion, l'état de droit et la justice de transition, semblent être reconnues comme des éléments essentiels de la consolidation de la paix à l'issue d'un conflit.

Pourtant, si important qu'il soit d'assurer la sécurité, il faut le faire en conjonction avec l'acheminement de l'aide humanitaire, avec les efforts de développement, y compris à l'appui des Objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi qu'en s'engageant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. La participation de tous les acteurs concernés, la clarté des mandats et leur cohérence avec les conditions sur le terrain, assortis d'un financement suffisant

et prévisible, sont indispensables au processus de consolidation de la paix à l'issue d'un conflit.

C'est sur cette toile de fond qu'au Sommet mondial de 2005, qui s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont mis l'accent sur la nécessité d'une conception cohérente, coordonnée et intégrée de la consolidation de la paix et de la réconciliation après les conflits. Reconnaissant également la nécessité d'un mécanisme institutionnel spécifique destiné à traiter les besoins spécifiques des pays sortant de conflits, ainsi que le rôle vital des Nations Unies à cet égard, ils ont décidé de créer une Commission de consolidation de la paix au statut d'organe consultatif intergouvernemental où se réuniront tous les acteurs concernés pour mobiliser les ressources, conseiller et proposer des stratégies intégrées de redressement à l'issue d'un conflit. Le 20 décembre 2005, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, dans le cadre de deux résolutions identiques adoptées en parallèle, ont rendu cette décision opérationnelle. Ce nouvel organe intergouvernemental vient combler une lacune institutionnelle critique du système des Nations Unies et sera au centre des efforts de la communauté internationale pour accroître l'efficacité de la consolidation de la paix.

La consolidation de la paix après un conflit est un effort multiforme qui associe une variété croissante d'acteurs. C'est pourquoi le séminaire ONUG-DCAF a réuni un très large éventail d'experts qui – à partir de leurs points de vue respectifs et en se fondant sur leur expérience et leurs observations personnelles – ont analysé les enseignements à tirer, mis en lumière les relations complexes entre la sécurité et d'autres aspects de la consolidation au lendemain d'un conflit, et fait des propositions quant à la façon de renforcer les efforts de la communauté internationale en matière de consolidation de la paix dans ses différentes dimensions et pour une meilleure efficacité.

Ce recueil s'inscrit dans notre effort pour diffuser l'intégralité de ces interventions auprès d'un public aussi large que possible, afin d'encourager encore la discussion en cours sur la consolidation de

la paix après les conflits. En fournissant ainsi des recommandations pratiques, nous pensons que cette publication contribuera à rendre plus intelligibles au plus grand nombre les problèmes, mais aussi les possibilités de la consolidation de la paix après les conflits au niveau international.

CONSOLIDATION DE LA PAIX : SIX RÈGLES D'OR À L'ATTENTION DES DÉCIDEURS POLITIQUES

Gareth Evans

Il a fallu longtemps pour que la consolidation de la paix bénéficie de l'attention politique qu'elle a toujours méritée, et particulièrement aux États-Unis : pour employer une de ces métaphores opposant Mars à Vénus que les Américains apprécient et qui irritent tant les Européens, il est beaucoup moins drôle de faire la vaisselle que la cuisine. Mais aujourd'hui, la consolidation de la paix est arrivée au premier plan – d'abord dans le contexte de l'échec qu'elle a subi en Afghanistan et qui a conduit à Al-Qaida et au 11 septembre ; puis avec les problèmes manifestes et continuels rencontrés par la coalition à l'œuvre en Iraq ; et à présent dans le contexte des négociations en cours visant à créer au sein du système des Nations Unies une nouvelle institution qui se consacrerait à cette fonction. Chacun, aujourd'hui, veut savoir comment mieux faire le travail. (Ou, au moins, presque tout le monde : quelques gouvernements peu coopératifs et leurs représentants à New York semblent toujours devoir s'exclure de cette généralisation.)

À cet égard, ce séminaire, en mettant l'accent sur les dimensions sécuritaires de la consolidation de la paix et en considérant l'intégralité de cette fonction, tombe à point nommé. En préparant mon intervention, j'ai pensé qu'il pourrait être utile de tirer de ma propre expérience ce que j'appellerai les six règles d'or à l'usage des décideurs politiques. Il est vrai que je n'ai pas l'expérience du terrain pour n'avoir participé à aucune mission, ce qui, à l'évidence, laissent ouvertes des perspectives que d'autres intervenants exploreront,

mais j'ai participé, au sein d'un gouvernement et comme dirigeant d'une organisation non gouvernementale, à la création de telles missions, qu'elles soient des succès ou des échecs, j'ai argumenté en leur faveur, je les ai analysées, et ce, tout au long de la période qui a suivi la guerre froide, à commencer par la première véritable opération d'importance de lendemain de conflit, au Cambodge. Sans doute cela m'autorise-t-il au moins à présenter ici, à grands traits, quelques aperçus personnels.

Règle n° 1 – Conceptualiser correctement la tâche

Le point singulier le plus important à faire entrer dans la tête de quiconque participe à la mise au point d'une politique de consolidation de la paix est que cette dernière n'est pas le *terme* du processus de règlement des conflits mais le *début* d'un nouveau processus de *prévention* des conflits.

L'objectif fondamental de la consolidation de la paix, autant avant qu'après un conflit, est de créer ou de recréer des structures et des capacités propres à permettre la résolution d'un conflit interne avant que n'éclate la violence. Chaque société a ses conflits politiques, économiques, juridiques et sociaux entre particuliers et entre groupes. La question n'est pas tant de les éliminer que de les contenir et de les canaliser en développant des structures et des processus institutionnels capables d'alléger ces points de pression dès qu'ils apparaissent.

Nous sommes beaucoup plus conscients que nous ne l'étions il y a dix ans de ce qu'un conflit meurtrier présente un caractère plus cyclique que linéaire. Pour relever le défi de la résolution d'un conflit dans des situations très instables, il est utile d'envisager les mesures à prendre de la façon suivante : d'abord et avant tout des mesures préventives structurelles à long terme - mesures administratives, politiques, juridiques, économiques et militaires, y compris la réforme du secteur de la sécurité, le cas échéant (*consolidation de la paix avant un conflit*) ; ensuite, si la situation se dégrade, les mesures de prévention des conflits à court terme ou mesures de maintien de la paix (*diplomatie préventive, déploiement*

préventif); puis, si la violence éclate, les efforts diplomatiques pour la faire cesser (*rétablissement de la paix*) suivis, s'ils échouent, de moyens militaires (*imposition de la paix*), une fois la paix rétablie, au moins superficiellement, ce sont les opérations de *maintien de la paix* qui prennent le relais (au minimum pour assurer une surveillance des cessez-le feu et du reste), finalement ce sont des mesures structurelles qui s'imposent dans le but de *consolider la paix après le conflit*. Parvenus à ce point, nous avons parcouru tout le cycle: ces mesures structurelles sont, pour l'essentiel, exactement de même nature que celles qui ont été ou auraient dû être prises dans la consolidation de la paix *avant le conflit*.

Le but est bien sûr de sortir de ce cycle et de ne pas y retomber. On ne peut garantir une paix durable sur la seule foi d'une démarche diplomatique apparemment positive – pensons aux horreurs qui ont suivi les accords de 1991 en Angola ou ceux du Rwanda en 1993. On ne peut pas non plus garantir une paix durable à la suite d'une victoire militaire, aussi franche soit-elle: regardons aujourd'hui l'Afghanistan et l'Iraq. L'accent doit donc être mis de nouveau sur la prévention structurelle; la consolidation de la paix après les conflits est une entreprise extrêmement complexe et souvent aussi très coûteuse. Quand elle est négligée ou mal gérée, on peut être sûr que la coupe ne tardera pas à déborder de nouveau: la consolidation de la paix constitue bien la première ligne de la prévention des conflits.

Une fois comprise la tâche en ces termes, ce qui est essentiel et constitue la base de tout le reste, on n'est pourtant pas au bout de ses peines. Chaque situation distincte de consolidation de la paix a son contexte propre et spécifique et si l'on ne veut pas voir dérailler tout le processus, il faut en tenir compte et le conceptualiser dès le départ. Il y a en particulier une très grande différence entre une situation de lendemain de conflit, sans grand danger et qui a toutes les chances de le rester et où l'essentiel du problème est de gérer la transition vers une situation normale soit préexistante, soit à créer, et une situation dans laquelle subsistent encore des fauteurs de trouble qui disposent encore d'un potentiel de nuisance et où la transition doit se faire en leur présence dans une atmosphère d'urgence continuelle.

Aussi un processus séquentiel bien ordonné d'imposition, puis de maintien, puis de consolidation, de la paix n'est souvent pas, dans la pratique, aussi net qu'il pourrait y paraître et, dans un grand nombre de missions, il requiert dès l'origine un chevauchement de compétences. Compte tenu de la capacité souvent avérée des fauteurs de trouble de mettre en déroute les meilleures opérations planifiées, chaque mission de consolidation de la paix devrait pouvoir disposer, dans un monde idéal, d'une composante militaire, y compris dans le cas de situations de lendemain de conflit ne requérant qu'une surveillance du cessez-le-feu. Cette composante serait autorisée, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à contrer vigoureusement toutes les urgences éventuelles (en prenant soin, évidemment, d'y appliquer l'exact degré de force requis, ni plus ni moins que celui que la pratique et les principes autorisent). Nous ne vivons pas dans un monde idéal mais cela ne devrait pas nous empêcher d'y tendre.

Règle n° 2 – Répartir les fonctions avec discernement

Dans le monde idéal de la consolidation de la paix, ainsi que dans le monde idéal des secours humanitaires, tous les acteurs internationaux concernés devraient rejoindre leur poste avec alacrité, proposer toutes les ressources nécessaires et les déployer efficacement – et ce dans une parfaite coopération. Mais nous savons bien que ce n'est pas le cas. La coordination – la désignation des bons chevaux pour les bons parcours, en s'assurant qu'ils resteront dans les bonnes écuries et courront dans les bonnes courses, sur les bonnes pistes, sans ruer ni se blesser mutuellement pendant l'action – est quelque chose dont chacun reconnaît en principe la nécessité tout en traînant les pieds en pratique.

Le système des Nations Unies a fait des progrès dans ce domaine mais a encore du chemin à parcourir. Trop souvent, la planification se fait *ad hoc* et manque encore de méthode ; en raison, notamment – comme bien souvent à l'ONU – de la paralysie nerveuse dont souffrent beaucoup d'États en matière de planification d'urgence, en s'imaginant souvent qu'il en résultera inmanquablement une faillite de l'État, un conflit ou une intervention d'après-conflit.

Et l'on rencontre encore des difficultés aiguës dans la tâche de coordination la plus importante de toutes et qui concerne tous les types d'opérations de paix, à savoir celle qui consiste à trouver la bonne combinaison entre mission, mandat et ressources.

La coordination de haut niveau – entre tous les différents programmes et agences de l'ONU, les institutions financières internationales, tant mondiales que régionales, les bailleurs de fonds bilatéraux et les pays sous pression eux-mêmes – est l'un des rôles réellement clés envisagés pour la nouvelle Commission de consolidation de la paix, approuvée par le Sommet mondial de l'ONU en septembre 2005. Mais il y a encore un long chemin à parcourir pour transformer cela en réalité opérationnelle, ne serait-ce que pour arriver, notamment, à un accord sur sa composition exacte, et plus important encore, sur la question de savoir s'il doit relever, et pour combien de temps, du Conseil de sécurité – à mon avis, et selon celui du Groupe de haut niveau, c'est une solution à espérer sincèrement si l'on veut que cet organe soit efficace, au lieu d'être une simple strate de plus dans le rituel bureaucratique onusien –, ou du Conseil économique et social (ECOSOC), un organe de l'ONU malheureusement en mauvais état de fonctionnement.

Règle n° 3 – Engager les ressources nécessaires

La consolidation de la paix n'est jamais bon marché, bien qu'elle le soit toujours si on la compare aux coûts engendrés par une nouvelle guerre et par la remise en ordre qui devrait s'ensuivre. Les ressources destinées à appuyer la consolidation de la paix sont rarement disponibles même pour des projets très éloignés en magnitude de celui que l'administration américaine conduit en Iraq – sans grand effet pour le moment. Et même si la réponse initiale à une situation particulière devait être particulièrement généreuse, il s'agit, sur le long terme, de maintenir cet esprit. En effet, quand l'intensité de l'attention décline, quand les modes changent et que la caravane passe, il n'est plus possible de traîner les gouvernements aux conférences des bailleurs de fonds. Ou, s'ils s'y rendent, d'aventure, ils mentent et tiennent, sans honte aucune, un double langage sur ce qu'ils donneront réellement.

Compte tenu de la longue et lamentable histoire des conférences de bailleurs de fonds, du rapide déclin de l'attention et de la générosité dès lors que le plus gros de la crise est passé – en matière de consolidation comme, d'ailleurs, de secours humanitaires en cas de catastrophes – l'autre grande raison de la création de la Commission de consolidation de la paix, organe permanent doté d'un personnel d'appui professionnel, d'un budget de soutien adaptable et bénéficiant de l'engagement permanent de tous les organes de financement pertinents, est sa capacité (renforcée, espérons-le, par sa relation avec le Conseil de sécurité) d'assurer la viabilité des efforts de reconstruction postérieurs aux conflits, dans la durée et à un niveau convenable.

Règle n° 4 – Comprendre la dynamique politique locale

Un modèle unique de consolidation de la paix ne convient certainement pas à tout le monde et il est crucial de reconnaître que chaque tâche de ce type – à plus forte raison toutes les situations de consolidation de la paix après un conflit, – est susceptible de requérir une approche complètement différente pour pouvoir s'adapter aux exigences locales. Au Timor-Leste, à la création du nouvel État, il n'existait de fait aucune infrastructure humaine avec laquelle travailler. Par contraste, l'Afghanistan, bien que le pays fût physiquement détruit, pouvait disposer pour le recrutement d'une diaspora très instruite. En Bosnie et au Kosovo, le potentiel humain était important, mais dans des contextes où l'État n'existait pas. En Iraq, il y avait aussi un potentiel humain de très haute valeur et un État bien assis, mais dans un contexte plus hostile que prévu.

Il est crucial de bien comprendre à la fois les normes culturelles et la dynamique politique interne de la société que l'on est en train d'essayer de reconstruire. Il importe d'être extrêmement sensible à ces normes, mais pas au point, néanmoins, de faire passer leur respect avant le succès de la mission dans son ensemble. En Iraq, par exemple, il semblait à la coalition que l'arithmétique qui avait présidé à l'équilibrage des principales instances de gouvernement, en commençant par le Conseil intérimaire de gouvernement, reflétait exactement et proportionnellement les populations shiites,

sunnites, arabes et non arabes. Cela paraissait à première vue tout à fait satisfaisant. Mais, pour la première fois dans l'histoire récente de ce pays, on élevait au rang de principe politique fondateur l'identité ethnique et confessionnelle. Le danger que le pays puisse se désintégrer en suivant des lignes de fracture religieuses et ethniques, danger autrefois virtuel, est aujourd'hui bien réel.

Dans un contexte de consolidation idéal, la planification et l'exécution des missions seraient totalement cohérentes avec les cultures et les dynamiques politiques locales et permettraient exactement le même degré d'adhésion des populations locales pour qu'à la fois, la légitimité de la mission, dans la perception du public, et la légitimité des institutions locales soient rétablies. On trouverait les mécanismes permettant de construire une communauté politique intégrée – un système de gouvernance durable qui refléterait pleinement les ressorts de la politique locale.

Le monde réel, comme toujours, n'est pas à la hauteur de l'idéal. Mais nous pouvons mieux faire. Nous savons que les intervenants extérieurs jouent dans la consolidation de la paix un rôle clé qui dépend sur le plan local autant de la capacité de guérison que du passif d'hostilité accumulée pendant la guerre. Mais ce qui importe, c'est que les agents extérieurs de la consolidation de la paix reconnaissent non seulement ce qu'ils peuvent faire mais aussi ce qu'ils ne peuvent pas faire, comme la prise en mains d'un autre pays et d'une autre population, même à titre temporaire. Si cet état d'esprit est présent, toute tentative de mettre sur pied des institutions propres à soutenir les efforts de consolidation sera vouée à l'échec.

Règle n° 5 – Poursuivre simultanément les divers objectifs

Si l'on veut éviter l'occurrence ou la résurgence de la violence de masse, il existe une myriade de mesures structurelles propres à améliorer la gouvernance qui peuvent utilement être mises en œuvre. Cette tâche comporte plusieurs dimensions et, si la sécurité physique doit toujours bénéficier de la première priorité, elle ne peut être la seule. Les agents chargés de la consolidation doivent aussi

faire face efficacement aux besoins économiques et sociaux, à ceux qui ont trait à la bonne gouvernance et à la participation, ceux qui relèvent de l'économie et de la lutte contre la corruption, ainsi que ceux qui se rapportent à la justice et à la réconciliation. L'arsenal de stratégies disponibles est important et comprend des mesures politiques et diplomatiques, législatives et constitutionnelles, économiques et relatives au secteur de la sécurité, y compris celles qui sont spécifiques de la réforme de ce secteur. Mais trop souvent un ou plusieurs de ces domaines aura été négligé.

Mon sentiment personnel est que la tâche la plus fondamentale de toutes celles qui se rapportent à la consolidation de la paix, plus importante encore que l'établissement d'un gouvernement national représentatif, est le rétablissement de l'état de droit – avec tout ce que cela implique d'institutions normatives viables, de cours de justice, de juges, de policiers et de systèmes pénaux non corrompus. Pour l'heure, l'on n'accorde pas assez d'attention à cette question, qui figure toujours en bas de liste. Car il ne s'agit pas seulement de rétablir un sentiment de sécurité individuelle, mais aussi de créer les conditions minimales pour permettre une activité économique digne de ce nom et des investissements étrangers, auxquels toute l'assistance la plus généreuse du monde ne saurait se substituer, si l'on veut qu'un pays en lambeaux se remette un jour sur pied.

Quant à la question du maintien de l'équilibre entre la justice et la réconciliation au sein des sociétés sortant d'un conflit et fortement traumatisées par la violence de masse intérieure, il faut bien se rendre compte qu'il s'agit là d'une des tâches les plus difficiles parmi toutes celles que comporte la consolidation de la paix. La seule règle générale qui vaille est qu'*il n'y a pas* de règle générale et que les intervenants extérieurs doivent prêter une oreille très attentive à ce que les autochtones leur disent : parfois, ce à quoi aspirent la plupart des gens, c'est simplement à tirer un trait sur le passé et à avancer.

Règle n° 6 – Savoir quand il est temps de partir

Ainsi qu'on l'a souvent fait observer, toute opération de paix intrusive nécessite sinon un calendrier de retrait, du moins et à coup

sûr une stratégie de sortie. Dès qu'il est humainement possible de le faire, l'autorité, la responsabilité et la souveraineté réelles doivent être transférées à la population du pays en cours de reconstruction ; cela doit demeurer l'objectif principal des agents extérieurs engagés dans la consolidation. Toutefois, cela n'a guère de sens tant que les bases d'une société civile efficace, durable et solide ne sont pas en place. En dépit des leçons apprises au cours des années qui ont suivi la guerre froide, on continue à accorder trop d'attention, sur le plan civil, au lendemain d'un conflit, aux élections démocratiques qui passent pour être l'objectif premier des missions de consolidation de la paix. Or il est patent que si la société civile n'a pas pu prendre un nouvel essor, avec de nouveaux groupes politiques viables, les élections sont le plus souvent tout juste bonnes à donner une nouvelle légitimité aux potentats discrédités de l'ancien régime.

Si les forces de consolidation de la paix doivent savoir quand partir, pour que la reconstruction d'un État en faillite ne se transforme pas en une occupation permanente, un grand nombre (des erreurs les pires commises) dans la consolidation de la paix, ces dix dernières années, ont été davantage liées à un départ prématuré ou à un travail inachevé qu'à un départ tardif et à un excès de travail. L'intervention en Somalie a peut-être été mal gérée, mais la façon dont le pays a été abandonné à lui-même en 1993 est plus regrettable encore : une décennie plus tard c'est encore un État en faillite complète. Et quoi que l'on puisse penser de la façon dont on est entré en Iraq en 2003 et de la manière dont il a été tragiquement et complètement mal géré depuis lors, il est bien difficile de soutenir sérieusement que la seule responsabilité des forces internationales, désormais, est de se retirer – avant qu'un véritable consensus ne se soit dégagé sur de nouvelles dispositions constitutionnelles, avant que des forces de sécurité issues du pays n'aient été remises sur pied et avant que le moindre accord n'ait été passé entre les voisins de l'Iraq sur la manière de maintenir la stabilité de la région au cas où le système de gouvernance de ce pays se désintégrerait.

Si ces six règles s'ancrent fermement dans la conscience des décideurs politiques, elles pourraient contribuer à améliorer la qualité du travail en cours, celui que représente avec autant d'évidence

le processus de consolidation de la paix après les conflits : bonne pour une partie du processus et améliorable pour les autres. Mais, bien entendu, dans un monde *réellement* idéal, nous deviendrions si bons dans nos stratégies de prévention des conflits à court et à long terme, bien avant que le spectre d'un conflit meurtrier ne se profile à l'horizon, que les conditions nécessitant la consolidation de la paix après un conflit n'existeraient plus jamais. Oui, nous pouvons rêver !

SÉCURITÉ ET CONSOLIDATION DE LA PAIX : LE RÔLE DES NATIONS UNIES

Hédi Annabi

Le concept de consolidation de la paix en tant qu' « action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités » apparaît pour la première fois en 1992, dans l'*Agenda pour la paix*¹ de Boutros Boutros-Ghali. Il s'agissait alors essentiellement de prévenir un retour à une situation antérieure de conflit. Dans les dix années qui ont suivi, cependant, ce concept s'est considérablement élargi, au point qu'il s'applique maintenant aussi bien aux situations qui précèdent qu'à celles qui suivent un conflit. Mes observations porteront principalement aujourd'hui sur la consolidation de la paix *après les conflits*, qui constitue pour le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU un défi majeur.

Au cours des quinze ou seize années qui se sont écoulées depuis la fin de la guerre froide, nous avons appris, parfois douloureusement, que sécurité et consolidation de la paix, loin d'être indépendantes l'une de l'autre, sont interdépendantes, la première étant une composante nécessaire – mais non suffisante – de la seconde. Le concept de consolidation de la paix aide précisément à comprendre ce fait que, pour réussir la transition entre un conflit armé et une paix durable, il faut offrir plus que la simple sécurité physique et la reconstruction. La consolidation de la paix suppose une profonde

¹ *Agenda pour la paix*, rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992. Document des Nations Unies A/47/277 et S/24111 du 17 juin 1992.

transformation politique, économique et sociale des sociétés en sortie de conflit : en d'autres termes, elle s'attaque aux racines mêmes des conflits.

L'ampleur des opérations actuelles de maintien de la paix des Nations Unies est un reflet de cette compréhension nouvelle que nous avons de l'énorme défi que représente l'instauration d'une paix durable. La forte demande qui existe aujourd'hui dans le monde pour nos opérations est la meilleure preuve que la communauté internationale entend désormais inscrire son action au service de la sécurité dans une perspective plus large, qui est celle de la consolidation de la paix. Nous sommes engagés aujourd'hui dans dix-huit opérations de maintien de la paix déployées sur quatre continents, avec un effectif total autorisé de plus de 85 000 personnes. Le budget total de ces opérations approche les cinq milliards de dollars par an. Ces chiffres sont frappants, mais plus frappante encore est la diversité des missions confiées à ces opérations.

En effet, alors que nos opérations de maintien de la paix étaient traditionnellement axées sur la sécurité et que leur mandat se limitait généralement à la surveillance d'un accord de cessez-le-feu ou à la vérification du désarmement et de la démobilisation, le tableau qu'elles offrent aujourd'hui sur le terrain est très différent. L'éventail des missions qui leur sont à présent assignées par le Conseil de sécurité couvre non seulement les fonctions de sécurité traditionnelles, mais aussi de nouveaux mandats dits « musclés » ou « robustes », ainsi que l'appui à des processus politiques et électoraux, la protection des civils, le maintien de l'ordre, le soutien aux administrations nationales et au rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire, etc. Le mandat des nouvelles opérations de maintien de la paix ressemble donc à la fois à un catalogue et à une feuille de route du processus général de consolidation de la paix.

Pour s'adapter à ces nouvelles missions, qui vont bien plus loin que la « stabilisation post-conflit » traditionnelle, les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont dû se transformer complètement. L'un des changements les plus immédiatement évidents est qu'elles

sont devenues multidimensionnelles. En d'autres termes, elles ne comprennent pas seulement des personnels militaires, mais aussi des policiers et un nombre croissant de civils. La diversité des compétences et des expériences – en politique, droits de l'homme, élections, renforcement des institutions, soutien à la société civile et gouvernance – que met en œuvre la composante civile de ces opérations constitue désormais un élément fondamental de la consolidation de la paix.

Une seconde adaptation majeure au défi de la consolidation de la paix concerne l'intégration en un tout cohérent de l'ensemble des activités du système des Nations Unies dans un pays en sortie de conflit. Cette intégration est au cœur des efforts déployés par l'ONU pour assurer une transition sans heurts d'une situation de conflit à la paix durable. Inaugurée dans les années 1990 par la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), dans laquelle le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général portait simultanément les casquettes de Coordonnateur résident des Nations Unies et de Coordonnateur humanitaire, l'intégration des différentes activités des Nations Unies dans les pays en sortie de conflit a été formalisée dans le rapport de 1997 du Secrétaire général intitulé *Un programme de réformes*².

De nombreuses mesures ont été prises depuis 1997 pour approfondir cette intégration. Toutes nos missions multidimensionnelles et complexes – pas moins de quatre opérations ont été lancées pour la seule année 2004 – sont à présent des missions intégrées, dirigées par un Représentant spécial du Secrétaire général portant plusieurs casquettes, qui est lui-même assisté d'une «équipe de pays» des Nations Unies chargée de coordonner la stratégie et les activités opérationnelles de l'ONU dans le pays concerné. À la lumière des enseignements de ces dix dernières années et du travail effectué l'année dernière par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement³, le Département des opérations de maintien de la paix, en liaison avec ses partenaires humanitaires

² Document des Nations Unies A/51/950 du 14 juillet 1997.

³ Document des Nations Unies A/59/565 du 2 décembre 2004.

et du développement, procède actuellement à un nouvel examen du concept de mission intégrée. Cela nous a déjà permis de réaffirmer la place centrale de ce concept dans la stratégie que l'ONU applique aux pays en sortie de conflit, et nous menons actuellement, avec les agences onusiennes concernées, une remise à plat de nos méthodes de planification et de lancement de missions intégrées.

Notre coopération avec nos partenaires des Nations Unies est de plus en plus influencée par l'interdépendance entre sécurité et consolidation de la paix que j'évoquais tout à l'heure. Ainsi par exemple, en ce moment même, quatorze institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies travaillent ensemble pour intégrer leurs programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (le « DDR ») et mettre au point des directives, des normes et une formation communes dans ce domaine. Cette normalisation facilitera beaucoup l'harmonisation des missions et priorités de chacun dans les futurs programmes de DDR, ainsi que la formulation des stratégies qui permettront de les mettre en oeuvre. Ce faisant, nous éliminons le manque de continuité qui affecte certains de nos programmes, comme celui qui sépare le désarmement et la démobilisation (traditionnellement confiés aux acteurs du maintien de la paix) de la réintégration (habituellement gérée par les acteurs du développement). Les progrès accomplis dans ce domaine constituent un modèle intéressant pour notre action dans d'autres secteurs de la consolidation de la paix, comme la réforme des services de sécurité ou le renforcement de l'état de droit.

Une troisième adaptation majeure au défi de la consolidation de la paix concerne l'appui que nous apportons à la transition entre l'opération de maintien de la paix proprement dite et la mission de consolidation de la paix appelée à lui succéder. Récemment, nous avons vu s'achever sur un bilan positif les opérations de maintien de la paix en Sierra Leone et au Timor-Leste. Dans les deux cas, elles sont maintenant suivies de missions politiques, à savoir le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL) et le Bureau des Nations Unies au Timor-Leste (BUNUTIL).

Le soin avec lequel le Département des opérations de maintien de la paix prépare et gère la transition entre une grosse opération de maintien de la paix et la mission de consolidation de la paix plus modeste qui lui succédera, ainsi que l'appui qu'il continue de fournir à cette mission une fois qu'elle est en place témoignent de notre adhésion au concept de consolidation de la paix. Nous devons préparer dès aujourd'hui les transitions qui s'annoncent dans des pays comme le Burundi et le Libéria, où nos mandats de maintien de la paix approchent de leur terme. Je me dois cependant de rappeler que les grandes opérations de maintien de la paix ont un coût important, qui constitue une préoccupation pour le Conseil de sécurité et qui peut influencer ses décisions. Nous comprenons certes cette préoccupation, mais, pour réduire les risques de résurgence d'un conflit après le retrait d'une opération de maintien de la paix, il importe de s'assurer que le mandat original de cette opération a été intégralement exécuté avant de passer la main à une mission de consolidation de la paix.

Nonobstant les progrès accomplis par l'ONU dans son action de maintien de la paix, en particulier depuis la publication du rapport Brahimi⁴ en août 2000, de nombreux défis demeurent. Dans le contexte fragile des lendemains de conflit, une action rapide et adaptée est souvent la clé du retour à la stabilité. Malheureusement, la précarité des sources de financement et le manque d'uniformité entre les règles administratives des différents organismes des Nations Unies retardent souvent notre réponse. Il en résulte d'énormes difficultés de recrutement, des délais dans la livraison des équipements et des retards dans le démarrage des projets. À l'évidence, il y a encore beaucoup de progrès à faire. La Commission de consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix proposés par le Secrétaire général seraient un bon moyen d'offrir un soutien politique plus actif aux initiatives de maintien de la paix ainsi qu'un soutien financier plus rapide aux pays en sortie de conflit. C'est pourquoi le Département des opérations de maintien de la paix soutient vigoureusement la création de ces deux nouvelles institutions.

⁴ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies présidé par Lakhdar Brahimi. Document des Nations Unies A/55/305 - S/2000/809.

Tout aussi importante pour nous est la question de savoir comment on pourrait garantir aux efforts de consolidation de la paix un appui politique et financier à long terme. C'est le seul moyen en effet de créer les conditions qui permettront aux opérations de maintien de la paix de remplir leur mandat et de réussir la transition vers la consolidation de la paix. Comme nous l'avons vu dans des pays comme Haïti et le Libéria, sans un engagement soutenu et durable de la communauté internationale, un conflit risque toujours de se rallumer. On aura beau avoir investi énormément d'argent dans la stabilisation du pays, cet argent risquera d'avoir été dépensé en pure perte si l'on n'arrive pas à garantir un financement régulier et suffisant sur le long terme d'activités de consolidation de la paix comme le renforcement des institutions ou la réforme des organes de sécurité. Le principal problème, à cet égard, est le fait que la consolidation de la paix est financée par des contributions volontaires – et donc incertaines – des États Membres, tandis que le maintien de la paix est financé par des contributions obligatoires à un budget spécial de l'ONU. Nous espérons donc vivement que la future Commission de consolidation de la paix deviendra, pour la communauté internationale, un centre de planification stratégique de l'engagement de l'ONU dans les pays en sortie de conflit et qu'elle réussira à mobiliser un appui politique et financier soutenu en faveur de son action. Ce serait en effet la meilleure façon de nous engager collectivement au service d'une consolidation durable de la paix, de la sécurité et du développement.

DE LA COMPLEXITÉ DU VOLET SÉCURITÉ DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX DE L'ONUCI : ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Abdoulaye Fall

La Côte d'Ivoire est à coup sûr un cas d'école pertinent sur la complexité des liens entre la sécurité et les autres aspects de la consolidation de la paix, notamment s'agissant de la mise sur pied d'une capacité interne permettant d'assurer la sécurité de façon responsable tout en faisant face aux besoins spécifiques en matière de rétablissement de la paix, de réinsertion des combattants et de reconstruction. La coexistence, au niveau national, de trois dynamiques a jusqu'à présent rendu difficile pour l'ONUCI la réalisation des objectifs qui lui ont été assignés par mandat de la communauté internationale. À travers les leçons apprises sur les contradictions observées au stade initial du processus de paix aussi bien que sur leurs incidences en matière de sécurité sur le terrain, j'ai l'intention, à la veille de la mise en œuvre de la résolution 1633 (2005) du Conseil de sécurité nouvellement adoptée, d'insister sur certains points clés que la communauté internationale devrait traiter afin de donner une nouvelle chance à la paix dans ce pays.

Des premières évidences aux premières contradictions

En créant l'ONUCI, la communauté internationale avait pour but stratégique d'instaurer en Côte d'Ivoire une plate-forme à partir de laquelle la société ivoirienne pourrait progresser vers la paix, la démocratie et le relèvement économique. Pour que cela se produise, il fallait sécuriser l'environnement, rétablir l'autorité du gouvernement sur tout le pays et stabiliser la situation politique

au moyen d'élections libres et régulières. Malheureusement, la communauté internationale a été très tôt convaincue que les présupposés n'étaient plus valables car les parties ne montraient pas la volonté nécessaire pour mettre en œuvre les accords qu'elles avaient signés.

En application des dispositions de l'Accord de Linas-Marcoussis, un Gouvernement de réconciliation nationale a été mis en place dont on espérait non seulement qu'il mettrait un terme pacifique aux violents différends, mais aussi qu'il mettrait en œuvre des stratégies propres à redresser l'économie nationale et la société en assurant le respect des droits de l'homme, y compris ceux des minorités ethniques.

Le programme qu'il était convenu que le Gouvernement applique mettait l'accent sur les points suivants : réformes législatives (identification et nationalité) ; affaires électorales ; critères d'éligibilité à la présidence ; question de la propriété rurale ; liberté de la presse ; droits et libertés des groupes et des individus ; programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) ; redressement de l'économie et cohésion sociale.

Pour permettre la réalisation de ces objectifs, divers comités ont alors été créés pour s'occuper des différents domaines, notamment : la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion (CNDDR) ; le Comité interministériel « Échanges et développement » (CIED) ; le Comité national de pilotage du redéploiement de l'administration (CNPRA) ; et le Centre des opérations sécuritaires (COS).

Pour soutenir les efforts nationaux, la communauté internationale a adopté les résolutions 1528 (2004) et 1609 (2005) du Conseil de sécurité autorisant une opération de maintien de la paix, l'ONUCI, à fournir les éléments nécessaires au maintien de la paix en Côte d'Ivoire, au nombre desquels : la surveillance du cessez-le-feu, l'établissement d'un climat de sécurité à travers tout le pays, la facilitation du processus de dialogue politique, l'assistance dans le processus de DDR, le soutien et la surveillance du processus électoral,

la surveillance des droits de l'homme, l'aide pour l'établissement des institutions de bonne gouvernance et d'un État de droit et le conseil aux services locaux chargés de l'application des lois.

Trois dynamiques contradictoires se sont fait jour dès le début : premièrement, la communauté internationale fait tous les efforts nécessaires pour soutenir un gouvernement de réconciliation nationale ; mais deuxièmement, le régime, de son côté, se fait l'avocat d'une dynamique de résistance nationale ; et troisièmement, enfin, apparaît la dynamique du *retrait et du refus* prônés par les Forces nouvelles. Aussi, les objectifs des différentes parties ne coïncident-ils pas nécessairement avec ceux de la communauté internationale et rendent-ils difficile la progression du processus de paix.

La dynamique de résistance nationale

Comme viennent de le montrer à l'évidence les sphères politique, sociale et économique, de concert avec les militaires, le Gouvernement soutient les différents aspects de la résistance nationale.

Trois faits viennent illustrer ce soutien. Premièrement, après les massacres de Duékoué, en juin 2005, le régime a fait l'éloge des actions menées par les « groupes résistants armés ». On savait déjà de ces groupes qu'ils étaient des milices armées irrégulières ; ils sont devenus le symbole de la *résistance militaire*. Deuxièmement, le 7 août 2005, au cours de la célébration de la fête nationale, le régime a décoré des agents de l'Administration des douanes pour leur rôle dans la *résistance économique*. Enfin, au milieu de 2005, avant le cycle de consultations internationales sur la Côte d'Ivoire (sommet de la CEDEAO à Abuja, réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et séance du Conseil de sécurité de l'ONU), les plus hautes autorités du Gouvernement ont rassemblé les « jeunes patriotes » à Abidjan pour les féliciter de leur engagement dans la *résistance sociale*.

La dynamique du retrait

Le dossier des Forces nouvelles (FN) indique un modèle de retrait : le 8 mars 2004, les autorités des Forces nouvelles font des déclarations,

rédigées quelques jours auparavant, par lesquelles elles refusent de se conformer au processus, et ce, après que tous les arrangements ont été faits pour que la première phase de la DDR débute à Bouaké et à Yamoussoukro. De nouveau, le 15 octobre 2004, les chefs des Forces armées des forces nouvelles (FAFN) reviennent sur leurs positions après la signature d'une déclaration officielle conjointe avec les Forces de défense et de sécurité de Côte d'Ivoire (FDS), le 6 octobre précédent, concernant le démarrage du processus de DDR. Le 9 juillet de cette année 2005, après avoir validé le chronogramme de DDR, les FAFN ont refusé de commencer le pré-regroupement de leurs combattants parce que les lois sur l'identification n'étaient pas finalisées.

Ainsi, quand nous considérons toutes les occasions saisies par les FN pour se retirer à Bouaké ou pour bloquer le processus de paix, il y a suffisamment d'éléments de preuve pour prétendre que les Forces nouvelles se confinent dans une dynamique du refus.

On peut généralement affirmer que le progrès vers une paix juste et durable repose sur le consentement et la coopération des parties. En l'absence d'accords librement consentis, une opération de maintien de la paix, et à plus forte raison sa composante militaire, aura du mal à remplir son mandat. Dans le contexte ivoirien, où l'ONUCI opère au milieu de dynamiques contradictoires, nous pouvons observer comment les divers aspects sécuritaires sont reliés entre eux, particulièrement quand l'absence de consentement de quelques ultras peut empêcher l'opération de maintien de la paix d'atteindre ses objectifs.

L'ONUCI aux prises avec des logiques conflictuelles : la «réconciliation nationale contre la résistance nationale»

Les résolutions 1528 (2004), 1584 (2005) et 1609 (2005) de l'ONU ont donné à l'ONUCI différents mandats de maintien de la paix en liaison avec le Gouvernement de réconciliation nationale, dans la perspective suivante d'«aider la République de Côte d'Ivoire à restaurer durablement la paix et la stabilité dans un esprit de réconciliation nationale et dans le respect des droits humains

fondamentaux». La mission a fixé quatre objectifs principaux qui couvrent tous les aspects du processus de paix.

1. Faire progresser le processus de paix en travaillant avec les partenaires locaux et extérieurs pour mettre en œuvre la dimension politique de ce processus ainsi qu'elle est définie par les accords de Linas-Marcoussis, d'Accra et de Pretoria, et pour instaurer un climat de paix à l'appui de ces accords. À l'ONUCI de donner une suite immédiate à l'accord politique, de soutenir le processus électoral et de divulguer les termes de son mandat.
2. Sécuriser le processus de paix en utilisant les moyens militaires, policiers et civils de l'ONUCI afin de gérer et de réduire les risques d'hostilité, et sécuriser la DDR de façon à rendre le processus de paix moins vulnérable. Il appartient aussi à l'ONUCI de surveiller le cessez-le-feu, d'empêcher le retour des hostilités, d'aider à la mise en œuvre du processus de DDR, de contrôler l'embargo sur les armes et de protéger les hauts responsables.
3. Contribuer à consolider la paix en développant et en appliquant les mesures de rétablissement de la confiance et de réforme destinées à renforcer et à étayer le processus de paix ainsi qu'à frayer la voie à la transition vers le relèvement et le développement à l'issue du conflit. L'ONUCI doit soutenir l'administration étatique en aidant à instaurer des institutions destinées à promouvoir la bonne gouvernance et l'état de droit, en aidant le système judiciaire (par des conseils aux services chargés de l'application des lois), et en développant la vigilance en matière de droits de l'homme ainsi que la protection due aux civils en danger.
4. Travailler pour la paix en s'assurant de la capacité de la mission de fonctionner efficacement et en respectant la politique et les normes qui s'appliquent à la conduite d'une mission, tels qu'ils sont définis par les instances de direction et le Secrétaire général de l'ONU. Cela implique de garantir la sécurité des personnels de l'Organisation, d'assurer le soutien logistique de la mission,

de formuler le budget et de le mettre en œuvre, d'encourager l'égalité entre les sexes, de développer la vigilance à l'égard du sida tout en se conformant aux règles et aux règlements des Nations Unies.

Les principaux acteurs de la résistance nationale sont les suivants :

La nébuleuse patriotique. De nombreux groupes paramilitaires favorables au régime ont beaucoup d'influence dans la partie méridionale du pays. Ils sont surtout composés de jeunes gens et d'étudiants. Bien entraînés et encadrés, ils sont capables de se regrouper en grand nombre et en très peu de temps pour se livrer à toutes sortes de perturbations. Cela va d'actions de renseignement ou de «sit-in» pacifique jusqu'aux manifestations violentes. Ces groupes constituent un puissant moyen d'action dans les mains du mouvement de la résistance. Ce sont également des réservoirs de recrues pour les Forces de défense et de sécurité.

Les groupes de résistance armée. Ces «milices» sont des groupes de combat organisés et préparés soit à partir de l'étranger soit directement à partir des mouvements de jeunesse dans différentes parties du pays, mais principalement dans l'ouest. Pendant la guerre, ils ont reconquis victorieusement le territoire perdu dans les régions occidentales par les forces de défense loyalistes.

Les combattants étrangers. Le «grand Ouest» de la Côte d'Ivoire constitue fondamentalement une réserve, un fournisseur, de trois grands produits : les fonds, les milices et les «racines». Il est aussi un lien avec le Libéria voisin, en raison de frontières poreuses à travers lesquelles les combattants peuvent aisément être recrutés, motivés par les raisons suivantes : les dividendes de la paix promis au Libéria tardent à leur arriver ; le taux de chômage est élevé ; il y a peu de distractions pour les jeunes ; ils n'ont pas de compétences agricoles ou autres utilisables ; ils ne sont formés que pour le combat, sans autre métier ; ils sont déçus par les effets de la réinsertion ; ils reçoivent argent et nourriture au recrutement ; ils ont aussi la perspective de bénéficier d'un «filet de protection» (900 dollars US) s'ils sont démobilisés en Côte d'Ivoire. Aussi pouvons-nous

conclure que leur moteur est l'argent, et non l'idéologie, et que le recrutement se fait sur la base de critères ethniques.

Les Guérés, tribu ivoirienne de l'ouest, et les Krahn, tribu de l'est du Libéria (pour la plupart des combattants de l'ex-Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL)), sont intimement liés. En raison de la porosité des frontières, des énormes richesses locales (or, diamants, bois) et des relations ethniques en général, beaucoup d'activités transfrontalières y ont cours. Du fait que les Guérés sont plutôt favorables au Gouvernement en place, l'alliance des combattants de l'ex-MODEL avec les FDS contre les FAFN est tout à fait compréhensible.

Ces groupes, mus et orientés depuis l'échelon central, mènent une politique délibérée d'obstruction qui fait dérailler le processus de paix en prenant la forme de cycles de provocation suivis de périodes d'apaisement quand la communauté internationale réagit et fait pression. C'est alors que le régime prend quelques mesures destinées à montrer sa volonté de jouer le jeu de la réconciliation.

Les principaux problèmes de sécurité rencontrés par l'ONU CI proviennent des groupes ci-dessus et comprennent :

- *Les obstructions à la liberté de circulation* des forces internationales causées par les nombreux barrages routiers où la population est rançonnée. L'objectif du Gouvernement de réconciliation nationale, qui est d'assurer la libre circulation des biens dans les corridors économiques sécurisés, peut à peine être atteint. De même, *cela rend difficile toute intervention destinée à protéger la population menacée* sans recours à la force.
- *L'interdiction d'accès à certaines zones* où ont lieu des activités suspectes (forêts et champs de mines). Principalement le fait de groupes de combattants situés au bas de la chaîne hiérarchique qui soit sont en désaccord avec leurs chefs soit contestent l'autorité et/ou le mandat des forces internationales en refusant de coopérer et en recourant parfois à la violence. *C'est ainsi que le suivi de la situation en matière de sécurité,*

les inspections menées dans le cadre de l'embargo sur les armes et la surveillance des institutions chargées d'appliquer la loi sont devenues de véritables gageures.

- *Le harcèlement des personnalités placées sous la protection des Nations Unies.* Dans le cadre du processus de paix et de réconciliation nationale, les ministres du Gouvernement de réconciliation nationale devaient bénéficier de la protection des FDS, de l'ONUCI et des forces françaises. Les ministres des Forces nouvelles avaient mis comme condition principale de leur prise de fonctions à Abidjan la protection de leur sécurité. Les accords passés prévoyaient que les forces locales fourniraient le cordon de sécurité interne et la protection rapprochée, l'ONUCI s'occupant du deuxième cercle et les forces françaises de l'extraction. Du fait qu'en plusieurs cas, les FDS ne se sont pas présentées et que dans d'autres, les ministres n'ont pas fait confiance aux forces locales, c'est à l'ONUCI qu'il est revenu d'assurer, seule, cette protection. *Dès qu'ils en ont l'occasion, les jeunes patriotes tentent de harceler ces ministres.*
- *Le démantèlement des milices.* Les responsables ne sont pas toujours disposés à accepter les mesures de confiance, à commencer par le démantèlement et le désarmement effectifs et transparents des groupes de miliciens, qu'ils considèrent comme des groupes de résistants qui ont vaincu les rebelles. Ils y tiennent davantage et ne veulent pas les voir désarmer avant les attaquants.
- *La répugnance du parti des Forces nouvelles à se plier au processus de DDR.* Ni les politiciens ni les militaires ne sont enclins à démarrer ce processus. Les politiciens perdraient le principal instrument qui leur permet d'exercer une pression sur le régime ; quant aux militaires, il est impensable pour d'anciens caporaux et sergents qui sont devenus des seigneurs de la guerre et se sont considérablement enrichis, d'accepter aussi aisément de réintégrer la vie militaire normale en reprenant leur ancien statut.

Même dans ce climat national de réticence, la communauté internationale peut parvenir à des résultats positifs si ses efforts sont bien coordonnés et correctement orientés. Ainsi, en dépit de ces zones grises, plusieurs exemples positifs de coopération entre les militaires et d'autres composantes de la mission ou de l'équipe de pays des Nations Unies, dans le but de régler quelques problèmes de sécurité, peuvent être cités pour montrer *à quel point l'instauration de la sécurité dépend des progrès faits dans d'autres domaines du processus de consolidation de la paix.*

Pour garantir la présence des ministres des Forces nouvelles à Abidjan et s'assurer de leur participation au sein du Gouvernement de réconciliation nationale, l'ONUCI a mis au point le « concept des trois cercles » qui implique toutes les composantes des forces de sécurité présentes en Côte d'Ivoire : les forces locales, l'ONUCI et les forces françaises, chargées de la protection rapprochée, des gardes stationnaires et de l'extraction.

Pour améliorer les conditions de sécurité à Abidjan, les militaires ont effectué des patrouilles mixtes avec la police des Nations Unies qui prend des responsabilités croissantes dans le maintien de l'ordre en assurant la police communautaire, en formant des policiers et en assurant le transfert de son savoir-faire aux forces locales de sécurité par le biais de l'assistance technique.

Pour améliorer la gestion de la Zone de Confiance, dans laquelle seules les forces internationales sont déployées, un poste de police militaire mixte (FDS-FAFN) a été mis en place par les composantes de police civile et militaire de l'ONUCI. De plus, pour permettre de mieux gérer les questions de maintien de l'ordre public dans cette zone, la composante « état de droit » a pris la tête d'un groupe de travail visant à mettre au point les procédures opérationnelles permanentes de concert avec le système judiciaire national.

Afin de permettre le retour des personnes déplacées à l'intérieur du pays qui avaient déserté leurs villages de l'ouest pour échapper aux massacres de juin, un groupe multisectoriel intégré comprenant des composantes de l'ONUCI et de l'équipe de

pays a mené en commun un projet visant à renforcer la confiance entre les autochtones (Guérés) qui se sont enfuis de leur village et les populations étrangères (allogènes) qui étaient restées sur place. La remise en état du village détruit, l'amélioration des conditions de vie et les initiatives de réconciliation ont contribué à rétablir une vie normale. Le projet s'est avéré un réel succès.

Pour traiter des cas de violations des droits de l'homme, il est souvent arrivé que la division des droits de l'homme mène des enquêtes conjointes avec la police des Nations Unies et quand la situation est sérieuse, une escorte armée de la force de maintien de la paix intervient.

Vers un rôle plus énergique de la communauté internationale

Il sera difficile à la communauté internationale de faire progresser notablement le processus de paix sans une reprise en main de ces logiques contradictoires dans le cadre d'une démarche laissant très peu de place aux principaux acteurs qui se complairaient dans un rôle de blocage. À cet égard, les dispositions de la nouvelle résolution 1633 (2005) du Conseil de sécurité constituent une chance à saisir. Dans le même ordre d'idées, on doit également penser prospectivement à la zone tampon entre les ex-belligérants, connue sous le nom de Zone de Confiance.

La nouvelle résolution 1633 (2005) : ses dispositions les plus marquantes prévoient que les Présidents de l'Union africaine et de la CEDEAO, ainsi que le Médiateur de l'Union africaine participent à la désignation du nouveau premier ministre avant le 31 octobre 2005. Elles précisent également que ce premier ministre doit disposer de tous les pouvoirs comme le stipule l'Accord de Linas-Marcoussis, ainsi que de toutes les ressources gouvernementales, financières, matérielles et humaines, particulièrement en ce qui concerne la sécurité, la défense et les questions électorales. La résolution crée un groupe de travail international coprésidé par le Représentant spécial du Secrétaire général, chargé de vérifier que le premier ministre dispose bien de toutes les ressources et de tous les pouvoirs pour veiller au fonctionnement normal des institutions

de l'État, pour dresser la feuille de route des sujets en instance qui figurent dans les accords de Linas-Marcoussis et de Pretoria. La communauté internationale insiste sur le besoin de rendre plus crédible sa menace de sanctions de manière à forcer les dirigeants ivoiriens à changer de comportement.

De la Zone de Confiance à des zones de Bonne Volonté : en se fondant sur la ligne de cessez-le-feu établie lors de la signature de l'accord du 17 octobre 2002, les ex-belligérants ont accepté de se désengager de leurs positions sur le front de manière à créer une zone de séparation démilitarisée et exempte d'armes, appelée Zone de Confiance, qui soit contrôlée par les forces internationales. Ce résultat favorable au rétablissement de la paix s'avère maintenant un facteur de blocage, préjudiciable à la réunification du pays. Cette zone qui ne devait exister que cinq mois, c'est-à-dire le temps de mener à bien en totalité le désarmement et la démobilisation des ex-combattants, se présente aujourd'hui comme une zone que tous les efforts visent à rendre inviolable (large déploiement de Forces impartiales dotées d'un mandat musclé et de règles d'engagement spécifiques. Ce faisant, les Forces internationales renforcent la division du pays, particulièrement quand l'une des parties tire avantage de la situation en montrant peu d'empressement à aller de l'avant, particulièrement depuis que la destruction des moyens aériens de l'autre partie a limité les risques d'une attaque militaire.

Des solutions de remplacement permettant de prévenir les hostilités sans renforcer la partition du pays sont à trouver dans des formules qui réuniraient les deux parties dans des structures, des déploiements et des projets conjoints. Entre autres idées, l'on pourrait envisager de promouvoir la participation de la Côte d'Ivoire à des opérations de maintien de la paix avec des contingents qui incluraient FDS et FAFN selon le schéma suivant :

- 1 équipe de 10 observateurs militaires des Nations Unies (7 + 3) ;
- 1 équipe de conseillers politiques des Nations Unies (9 + 1) ;
- 1 bataillon d'infanterie de 750 hommes (500 + 250) ;
- 1 compagnie du génie ;
- 1 unité médicale.

La formation se déroulerait à Zambakro dans le cadre de programmes et d'initiatives internationales – en l'occurrence ACOTA (African Contingency Operations Training and Assistance) serait préférée à RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), en raison de la perception actuelle de la France, et l'équipement serait fourni par les partenaires internationaux.

Dans la phase de pré-déploiement, les contingents rejoindraient des zones de bonne volonté dans lesquelles des projets conjoints destinés à renforcer la réconciliation et le relèvement nationaux seraient mis en place avec l'assistance de la communauté internationale.

Cela permettrait d'aboutir à la disparition progressive de la Zone de Confiance, de renforcer l'installation de la confiance et de contribuer à la réunification du pays. Sur une période de deux ans, 3000 membres des FDS et 1000 membres des FAFN auraient participé au processus. Cela irait bien au-delà des chiffres planifiés dans le Programme national de DDR pour la réinsertion des FAFN dans les FANCI (Forces armées nationales de Côte d'Ivoire). Les problèmes d'identification et de réinsertion des ex-combattants seraient résolus et la réconciliation facilitée.

Conclusions

Si l'on veut trouver un équilibre entre intervention extérieure et prise en mains locale du processus, il faut tenir compte des facteurs nationaux spécifiques. En l'occurrence, la « fierté nationale ivoirienne » a une importance primordiale tout comme une meilleure identification des faiblesses et lacunes nationales ainsi que des moyens requis pour les surmonter :

- en encourageant la participation de la Côte d'Ivoire à des opérations de maintien de la paix et en l'aidant dans des secteurs ayant trait au processus de relèvement, tels que l'ingénierie, les services médicaux et l'éducation civique
- en promouvant la coopération dans les domaines où la valeur ajoutée est évidente, comme dans les domaines scientifiques et techniques du travail de police

- en formant et en associant des intervenants locaux qui peuvent aider à faire progresser le processus, comme la société civile, les chefs traditionnels et les femmes.

Enfin, la séquence des activités de consolidation de la paix devrait, après l'obtention du cessez-le-feu, tenir compte des besoins suivants :

- Grandes actions de communication: les responsables de l'information devraient mieux formuler les déclarations du style « la guerre est finie » habituellement faites par les autorités ;
- Association des partenaires locaux intéressés (société civile, chefs traditionnels, femmes) ;
- Investissement dans des projets cogérés, pour éviter la séparation (telle que la zone de confiance) qui mène à la partition ;
- Mise en œuvre des activités de réadaptation et de réinsertion (RR) là où c'est possible et avant même celles du processus de désarmement et de démobilisation (DD).

DIFFÉRENT OU DÉJÀ VU ? CE QUE HAÏTI PEUT NOUS APPRENDRE POUR LA CONSOLIDATION INTERNATIONALE DE LA PAIX²

Rama Mani

Introduction

Il n'est jamais facile pour une opération de maintien de la paix des Nations Unies de réussir à la fois dans les objectifs que lui donne son mandat et dans l'image qu'a le grand public de son rôle dans le pays concerné. De par sa nature même, une opération des Nations Unies est essentiellement contestée, suscite des attentes divergentes et de fortes réactions de la part de la société qui la reçoit. La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, la MINUSTAH, n'a pas fait exception. Les Nations Unies ont essayé d'appliquer en Haïti plusieurs des enseignements tirés de récentes missions de maintien et de consolidation de la paix. En dépit de cela, la réalité sur le terrain a varié du scepticisme au cynisme, jusqu'au rejet pur et simple de la mission de l'ONU.

Les dilemmes et les défis qu'a rencontrés la MINUSTAH en Haïti sont symptomatiques des dilemmes, des défis et des contradictions auxquels sont confrontés aujourd'hui, dans beaucoup d'autres parties du monde, les efforts de consolidation de la paix des Nations Unies. La mission des Nations Unies en Haïti est porteuse

² Cette intervention s'inspire d'une étude menée conjointement en Haïti du 2 au 9 septembre 2005 par le Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP) et la Fondation espagnole pour les relations internationales et le dialogue extérieur Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior (FRIDE), ainsi que des recherches poussées effectuées avant et après cette mission.

d'enseignements non seulement pour la suite des opérations dans ce pays en particulier mais aussi pour les futures opérations de consolidation de la paix.

Des enseignements appliqués mais qui ont fait long feu ?

Face à une crise qui dégénérait et au départ précipité du président Aristide le 29 février 2004, l'action de l'Organisation des Nations Unies a été digne d'éloges à plus d'un titre, grâce aux méthodes améliorées mises en œuvre à la lumière de l'expérience acquise lors d'opérations de paix complexes.

Contredisant les accusations d'intervention trop lente ou inadaptée souvent portées contre lui, le Conseil de sécurité de l'ONU s'est cette fois montré non seulement rapide dans ses réactions mais également généreux dans l'allocation des forces envoyées sur le terrain. Le jour même du départ d'Aristide, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 1529 (2004) qui établissait la Force multinationale intérimaire, tandis que, dans son sillage, la résolution 1542 (2004) du 30 avril 2004 établissait la MINUSTAH et affectait 6700 soldats et 1622 policiers civils à un pays de huit millions d'habitants.

L'ONU, qui avait appris que la faiblesse des mandats était une des causes majeures d'insuccès des récentes opérations de paix, a donné à la MINUSTAH un mandat clair, en application du Chapitre VII de la Charte, pour l'établissement d'un « climat sûr et stable ».

La seconde et la troisième partie du mandat concernaient le processus politique et les droits de l'homme. Ce dernier point montrait que l'ONU avait appris combien il importe de donner, dès le début d'une opération de paix, la priorité aux droits de l'homme, parallèlement aux questions politiques et de sécurité.

L'ONU admettait qu'une direction ferme des opérations de paix est souvent le facteur décisif de succès et que le choix du représentant spécial du Secrétaire général est d'une importance majeure. L'ambassadeur chilien Juan Valdez a été choisi à juste titre

pour cette fonction ; il bénéficie du plein respect de tout le personnel de la MINUSTAH comme de la communauté internationale pour ses qualités de direction.

L'ONU reconnaissait que la prise en mains locale du processus est le facteur essentiel en matière de consolidation de la paix. Aussi la résolution 1542 (2004) du Conseil de sécurité précise-t-elle dans son mandat que la MINUSTAH doit travailler aux côtés des institutions haïtiennes, et en premier lieu avec le Gouvernement de transition et la Police nationale haïtienne, mais aussi avec les institutions haïtiennes des droits de l'homme.

S'agissant de la démarche à suivre, la direction de la MINUSTAH a reconnu la nécessité d'équilibrer sécurité et réconciliation et a donc très tôt cherché à mettre l'accent sur la réconciliation et à rendre le processus politique aussi large et inclusif que possible.

Qu'est-ce qui, avec tous les précieux enseignements ainsi tirés et appliqués, a pu ne pas fonctionner ? Est-il possible que ces leçons apprises du passé aient fait long feu et manqué leur cible en Haïti ? Ou alors que la situation en Haïti ait été par trop unique pour que de telles leçons s'appliquent de façon pertinente ? Ou bien que les situations de conflit soient si rapidement évolutives que tout enseignement tiré du passé est périmé avant même qu'un nouveau cas ne se présente ?

Huit dilemmes et huit leçons qu'Haïti pourrait nous enseigner

1. Soldats ou policiers ?

On pourrait féliciter l'ONU d'avoir généreusement déployé 6700 soldats en Haïti. Toutefois la question qui se pose est de savoir si la composition et la structure de la mission constituaient une réponse appropriée sachant quels étaient le contexte et les besoins d'Haïti en 2004.

Jamais Haïti n'a été en guerre ni ne s'est trouvée dans une situation de lendemain de conflit. Il n'y avait donc pas besoin de forces de maintien de la paix pour servir de tampon entre deux

parties en guerre. Le contexte en Haïti en 2004 était d'abord un contexte d'insécurité publique, de guerre des gangs et de violence criminalité. Des soldats entraînés à faire la guerre sont mal équipés pour faire face à de telles situations.

Certains disent que le seul fait de déployer des contingents peut avoir contribué à la militarisation de la situation et à la surenchère. Quand des militaires se chargent d'opérations de police, la distinction entre défense et sécurité s'estompe et conduit à des réponses plus coercitives qui sapent l'influence des forces nationales de police.

Par conséquent, la leçon que l'on peut tirer d'Haïti est que le tout n'est pas de réagir rapidement face à une situation qui dégénère ou de déployer un contingent important. Face aux différentes sortes de crises et de conflits auxquelles on assiste aujourd'hui, qui sont marqués par l'importance de la violence criminelle inspirée de la guerre des gangs, il faut plutôt s'attacher à adapter la composition même des opérations de paix. Ce dont on a besoin, aujourd'hui, c'est d'une plus forte proportion de policiers entraînés et expérimentés pour de telles situations. Dans des situations de lendemains de conflit, la capacité de gestion et de transformation des éléments criminels est déterminante pour le succès de l'entreprise. Les bons exemples de ceci sont rares aujourd'hui, que ce soit au Kosovo ou en République démocratique du Congo.

2. Mandats : Chapitre VII ou VI de la Charte ?

Le Conseil de sécurité de l'ONU a agi avec discernement dès le début en donnant à la MINUSTAH ce mandat relevant clairement du Chapitre VII de la Charte : établir un climat sûr et stable. On y précisait également explicitement que les responsabilités de la MINUSTAH incluaient la protection des civils. Pourtant, sur le terrain, il a été plusieurs fois observé que les troupes de maintien de la paix agissaient comme si elles intervenaient au titre du Chapitre VI de la Charte, et qu'elles ne prenaient que peu de dispositions face à la violence extrême, aux hordes de gangs armés en maraude et au climat général d'impunité. La brutalité, les rapt, les viols et l'insécurité sont rapidement devenus incontrôlables dans le sillage du déploiement de la MINUSTAH.

Le 22 juin 2005, le Conseil de sécurité a adopté une nouvelle résolution, la résolution 1608 (2005), portant temporairement les effectifs de la MINUSTAH à 7500 soldats et à 1897 policiers civils pour faire face à la dégradation des conditions de sécurité. Cette résolution attirait particulièrement l'attention sur la réforme de la Police nationale haïtienne, sur le contrôle des policiers et sur l'investigation des violations de droits de l'homme.

Cette résolution a eu un effet immédiat.: la MINUSTAH a commencé à interpréter son mandat de façon plus énergique ; elle a été plus visible dans les rues, effectuant des patrouilles conjointes avec la Police nationale haïtienne et finissant par aller jusque dans les bidonvilles et dans les quartiers pauvres. Ses interventions plus énergiques dans les quartiers populaires ont notablement amélioré l'opinion qu'avait le public de la MINUSTAH mais, pour certains, ce changement arrivait trop tard. Beaucoup ne veulent pas lui pardonner son inaction et ne lui font plus confiance.

L'enseignement tiré d'Haïti est qu'il faut agir vite pour montrer sa force et pour établir une présence dissuasive, faute de quoi l'impunité se renforce et les soldats de la paix sont discrédités. Il est certes important de disposer d'un mandat en vertu du Chapitre VII de la Charte, mais plus encore de s'en servir.

3. Inclusion ou impunité ?

Pour louable qu'elle soit en théorie, la fidélité de l'ONU à l'inclusion et à l'impartialité a coûté très cher, dans la pratique, en Haïti. Dans l'espoir de diminuer l'intransigeance des forces d'opposition et du Gouvernement de transition à l'égard du parti Lavalas, le parti d'Aristide, la MINUSTAH a tenté de considérer ce parti comme un partenaire légitime, à condition qu'il utilise des moyens pacifiques. La résolution 1576 (2004) du Conseil de sécurité, en date du 29 novembre 2004, avait très clairement affirmé que le Gouvernement de transition devrait « continuer de réfléchir sérieusement à tous les moyens de faire une place dans le processus démocratique et électoral à ceux qui, sans être parties à la transition, ont rejeté la violence ». C'est pourquoi la MINUSTAH a offert sa protection aux rassemblements du parti Lavalas quand il avait la garantie que

ceux-ci seraient pacifiques. Elle a également offert sa protection à certains membres du parti Lavalas menacés de représailles.

Toutefois, dans la situation profondément politisée et polarisée qui régnait en Haïti, tous les moyens mis en œuvre par la MINUSTAH pour montrer qu'elle était apolitique, impartiale et dénuée de toute discrimination à l'égard du parti Lavalas, ont été interprétés comme étant favorables à l'impunité et au parti des criminels.

Il est clair que le problème en Haïti n'était pas seulement un problème de naïveté politique ; il tenait aussi à des lacunes au niveau de la communication et de l'explication de la stratégie de la MINUSTAH. Ce manque de communication, et, par conséquent, d'intercompréhension entre les Haïtiens, doit être confronté d'urgence en Haïti comme dans la plupart des missions de consolidation de la paix.

4. Mentor ou complice? La relation tendue avec la Police nationale haïtienne

La résolution 1542 (2004) du Conseil de sécurité détaillait les responsabilités de la MINUSTAH à l'égard de la Police nationale haïtienne. Elle appelait cette mission, en application du Chapitre VII de la Charte, « à aider le Gouvernement de transition à surveiller, restructurer et réformer la Police nationale haïtienne, conformément aux normes d'une police démocratique, notamment en vérifiant les antécédents de ses membres et en agréant son personnel, en donnant des conseils sur les questions de réorganisation et de formation, y compris la sensibilisation à la situation des femmes, et en pourvoyant à la surveillance et à l'encadrement des policiers ».

Toutefois, la MINUSTAH a semblé ne prendre à cœur que la toute dernière partie de son mandat, celle de l'encadrement des membres de la Police nationale haïtienne. Aucun plan de réforme n'a été élaboré. Aucune surveillance systématique n'a été entreprise jusqu'à la résolution 1603 (2005) de juin 2005. Aucune patrouille mixte n'a été mise sur pied. Au lieu de cela, dans l'esprit du public, la MINUSTAH était associée à la Police nationale haïtienne et considérée comme complice de ses pillages, de ses trafics et de ses violations des droits de l'homme.

Ce n'est que vers le second semestre de 2005 que, réalisant les dommages causés, la MINUSTAH a commencé à insister pour que la Police nationale ne patrouille pas sans son accompagnement. Le processus de surveillance a dorénavant commencé, également, et des plans de réforme plus étendue sont aussi en discussion. Mais, une fois encore, ces changements sont peut-être trop tardifs. Toutes les études du cas haïtien concluent sans équivoque que la Police nationale est la principale source d'insécurité dans le pays. Toute stabilisation sera directement fonction du succès d'une réforme radicale de la Police nationale haïtienne.

Ce que nous pouvons tirer comme enseignement d'Haïti, c'est qu'il est de la plus grande importance de s'occuper de la criminalité et de l'insécurité, et donc des organismes chargés de l'application de la loi. Tout signe de complicité avec les forces causes de l'insécurité et de l'impunité constitue un chef un grave chef d'accusation difficile à réfuter par la suite.

5. Revenir aux forces armées ou au *statu quo ante* ?

En 1994, quelques observateurs ont affirmé que le plus grand succès d'Aristide était l'abolition des forces de sécurité. Or, c'est un groupe d'anciens militaires, sous la conduite de Guy Philippe, qui a fait basculer la situation au détriment d'Aristide et précipité son départ. Aujourd'hui ces éléments demeurent un facteur majeur et non résolu, alors que Guy Philippe est candidat aux élections et que l'on évoque la reconstitution de l'armée haïtienne dissoute.

La question légitime de savoir si un pays peut assurer sa sécurité sans forces armées se pose aujourd'hui. Quelques pays, tels que le Costa Rica, l'ont prouvé, mais ce n'est peut-être pas un exemple que l'on peut reproduire. Et puis, de quel degré de sécurité un pays a-t-il légitimement besoin ? Beaucoup prétendent qu'Haïti a légitimement besoin d'une armée, précisant que c'est stipulé dans la Constitution.

Il faut noter que les partisans les plus bruyants de la reconstitution de l'armée font partie de l'élite politique qui a fait partir Aristide et que beaucoup d'entre eux ont des relations étroites avec l'ancien régime des Duvalier ainsi qu'avec l'élite militaire. Ils ne parlent pas

seulement au nom de l'intérêt national mais aussi au nom d'intérêts particuliers.

Après les élections, une consultation nationale et un débat pourraient être nécessaires pour décider du sort des forces armées. Bien que la décision doive revenir aux Haïtiens et ne doit pas être imposée par la communauté internationale, tous les moyens possibles devraient être mis en œuvre pour s'assurer que le débat ne sera ni discriminatoire ni réservé à l'élite politique, qui s'efforcera de peser sur la décision en sa faveur. Si l'armée est reconstituée, il sera essentiel de veiller à ce que les éléments anciens des forces de sécurité, dissous par Aristide et dont on sait qu'ils ont commis des crimes et des violations, ne soient pas autorisés à revenir et que des forces armées vraiment nouvelles et légitimes soient créées uniquement pour la défense des intérêts nationaux haïtiens et non pour protéger quelque parti politique ou quelque courant que ce soit.

Une réforme du secteur de la sécurité centrée sur la professionnalisation est devenue un concept primordial pour la consolidation de la paix après les conflits, et elle est soutenue par tout un ensemble de bailleurs de fonds. Toutefois l'enseignement tiré de Haïti est qu'il ne faut pas tomber dans les généralités en adoptant la même approche dans les différents pays, mais faire très attention au contexte politique spécifique en déterminant les besoins, la composition et le processus de mise sur pied et de formation d'une force armée nationale.

6. Les perceptions comptent – Coûts et impact

De nombreux Haïtiens se demandent tout haut si la MINUSTAH n'a pas un prix trop élevé pour leur pauvre pays. Quelques efforts d'information de l'ONU ont permis au grand public d'apprendre le coût de la mission : 500 millions de dollars par an, ce qui n'en fait pas tout à fait la mission la plus chère, mais demeure monumental pour un pays plongé dans la misère. Comme le coût de cette mission leur apparaît quotidiennement au grand jour alors que celui du développement et de la reconstruction est plus discret, les Haïtiens

ont le sentiment que l'argent « gaspillé » par les forces de maintien de la paix devrait plutôt être investi dans toute une gamme d'actions dont le pays a un besoin plus légitime : infrastructure, emploi, institutions, éducation. Ils craignent que l'opération de paix ne conduise d'une façon ou d'une autre à une augmentation de leur endettement et à une réduction de l'argent consacré à ces besoins vitaux.

L'enseignement à tirer est que la perception des opérations de paix compte beaucoup. Les pays pauvres qui sortent d'un conflit partagent le sentiment que les soldats de la paix sont un luxe coûteux pour une société appauvrie et dans le besoin. Il faudrait donc réduire le coût des opérations, être transparent sur la réalité de ces coûts et expliquer à la population locale ce que le coût de renonciation au maintien de la paix représenterait pour elle. La communication doit être optimale en ce qui concerne le mandat et la mission des opérations de paix.

7. Tutelle ou prise en mains locale ?

Les Nations Unies en Haïti doivent se décider sur la nature même des relations qu'elles entretiennent avec le Gouvernement et les institutions d'un État en quasi-faillite depuis des décennies. L'ONU doit-elle reconnaître la vacance du pouvoir, l'absence de légitimité et d'efficacité de ces États et prendre une position d'autorité, en assurant elle-même la gouvernance et la direction ? Ou bien devraient-elles reconnaître que l'absence de participation significative et de prise en mains du processus au niveau local a été souvent la cause du manque de viabilité ou de la débâcle de celui-ci ? Elles mettraient ainsi la communauté locale dans le siège du pilote, tout en se réservant le rôle de facilitateur et de soutien du processus.

En Haïti, où le problème est d'autant plus aigu qu'un gouvernement fantôme et l'absence de volonté ou de capacité politique nationale ont été responsables dans le passé du retrait graduel de la communauté internationale, le besoin d'une forte direction internationale, sinon d'une tutelle, semble logique. Un

grand nombre d'Haïtiens seraient d'accord pour reconnaître que le Gouvernement de transition les a fortement déçus et complètement abandonnés à eux-mêmes. Toutefois, les Haïtiens, citoyens d'une nation fière fondée sur le succès de la première rébellion d'esclaves en 1804, sont très méfiants à l'égard de toute ingérence dans leurs affaires souveraines et rejettent tout soutien international qui ressemblerait à une occupation ou à une imposition de l'extérieur.

La réponse est d'investir non seulement dans l'élite politique qui domine la scène pendant et immédiatement après le conflit, mais aussi dans un éventail plus large de parties prenantes, en particulier les universitaires, les milieux d'affaires, les médias et les associations féminines.

8. Sécurité ou réconciliation ?

La direction de la MINUSTAH est arrivée ayant clairement en tête l'idée qu'il fallait oeuvrer tout à la fois à la sécurité, à la réconciliation et à la consolidation de la paix à long terme. Toutefois les événements ont eu raison de tout cela et c'est la sécurité qui a dominé l'ordre du jour, rendant hors de question tout investissement significatif dans la réconciliation. Aujourd'hui, les Nations Unies se trouvent exclues de tout processus de dialogue. Les positions se sont durcies et il n'y a pas de réconciliation digne de ce nom. Au contraire, le Gouvernement de transition a adopté une ligne encore plus dure contre le parti Lavalas et contre toute association avec Aristide, tout en accordant à l'occasion refuge à d'anciens responsables de violations.

L'enseignement que l'on peut en tirer est qu'instabilité et incertitude constituent des constantes, tout en étant imprévisibles, dans les situations de lendemains de conflits. Aussi est-il peu judicieux d'adopter une attitude d'attente jusqu'à ce que l'amélioration de la sécurité permette l'investissement à long terme dans la réconciliation et la consolidation. Pour difficile que ce soit, ces efforts doivent être poursuivis conjointement car ils se renforcent mutuellement.

Recommandations

En se fondant sur les observations et sur les leçons tirées de l'affaire haïtienne, quelques recommandations peuvent être proposées à l'ONU et à la communauté internationale pour une application future à la consolidation de la paix après les conflits.

1. **Un nouveau mécanisme et une nouvelle démarche** doivent être trouvés qui permettent d'instaurer un équilibre entre la tutelle et la prise en mains locale du processus. Dans les cas d'États en quasi-faillite, il est essentiel d'équilibrer responsabilité et direction de l'opération, au niveau international, et prise en mains au niveau local par des acteurs diversifiés.
2. **Une composition différente des missions des Nations Unies** doit être envisagée, avec davantage de composantes de police que de composantes militaires, dans les situations de grand désordre public et de violence politique criminalisée.
3. **Coût/efficacité et visibilité de l'impact** : l'ONU doit planifier les opérations de paix de façon novatrice et stratégique afin d'en améliorer considérablement le rapport coût/efficacité, tout en veillant à un impact tangible sur la vie des populations, à travers, par exemple, un investissement précoce dans l'infrastructure, les institutions, l'état de droit et l'emploi ; possible grâce à la réalisation rapide des promesses de dons des bailleurs de fonds et à des programmes préconçus.
4. **Réduire les inégalités sociales, ne pas les accroître** : la perception selon laquelle les opérations de paix ne profitent qu'aux riches et n'aboutissent à rien pour les pauvres doit être dissipée. Le PNUD, la Banque mondiale et d'autres acteurs économiques doivent faire de la réduction des inégalités sociales, économiques et politiques un objectif fondamental, allant de pair avec la croissance économique et les investissements ; c'est essentiel à la fois pour la viabilité des processus comme pour la sécurité. Il importe particulièrement d'instaurer l'égalité des chances pour tous, et spécialement à l'égard des catégories exclues.

5. **Diversifier la prise en mains locale** : La prise en mains des processus au niveau local ne doit pas se réduire à une domination des partis politiques et des élites économiques. Il convient d'y associer un échantillon beaucoup plus important du public local et de renforcer les capacités de celui-ci. En particulier, la participation de membres crédibles, dûment identifiés, des milieux universitaires, des médias, des organisations féminines, du monde des affaires et, là où cela s'avère pertinent, des organisations religieuses et œcuméniques, serait un atout certain.
6. **La réforme du secteur de la sécurité**, bien que capitale, doit être adaptée au contexte ; les solutions venues d'ailleurs ne doivent pas être importées car elles pourraient conduire à militariser davantage, dans une situation instable, et à mener à la violence.
7. **La communication est la clé** : chacune des missions de l'ONU doit veiller en permanence à la bonne communication des tâches essentielles de son mandat et de l'interprétation qui en est faite au quotidien dans les opérations, et ce auprès de tous les secteurs de la population et au moyen de médias variés et facilement accessibles. Ce point, abordé à chaque opération de paix, demeure pourtant un point faible, ce qui est consternant en raison des mauvaises perceptions qu'il engendre et du discrédit bien inutile qu'il cause aux Nations Unies.
8. **Équilibrer sécurité et consolidation – paix «positive» ou «négative»** : avant tout, il faut veiller à un équilibre à tous les stades entre la sécurité à court terme et la consolidation à long terme ou entre la paix «négative» et la paix «positive». Les deux doivent être recherchées en parallèle car, comme on l'a observé en Haïti, en privilégier l'une à l'exclusion de l'autre pourrait bien se terminer par un retour de flamme.

POUR UNE COMMISSION DE CONSOLIDATION DE LA PAIX EFFICACE

Tuliameni Kalomoh

La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies

Les chefs d'État, lors du Sommet mondial de septembre dernier, ont décidé d'établir la Commission de consolidation de la paix en reconnaissant que la communauté internationale se devait d'aider les pays sortant d'un conflit dans leurs efforts de relèvement, de réinsertion et de reconstruction pour leur permettre d'asseoir solidement la paix, la sécurité et le développement.

Tel qu'elle est conçue, cette Commission trouve sa raison d'être dans le rapport du Secrétaire général (A/59/2005) intitulé *Dans une liberté plus grande*, où il dit qu'«il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés». Mais c'est dans sa note explicative du 19 avril 2005 qu'il jette, en quelque sorte, les jalons de l'établissement de la Commission de consolidation de la paix.

La communauté internationale en général, et plus particulièrement les États sortant d'un conflit, mettent beaucoup d'espoir dans cette Commission, dans laquelle ils voient la solution au problème de la pénurie des ressources allant à la reconstruction et à l'aide au développement après un conflit. Selon le Document final du Sommet mondial, «la Commission de consolidation de la paix a pour vocation première de rassembler toutes les parties intéressées aux fins de la mobilisation de ressources, et de formuler

des conseils et des propositions concernant des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de relèvement après les conflits».

En décidant d'établir cette Commission, les dirigeants mondiaux n'ont pas voulu créer une nouvelle strate bureaucratique au sein du système des Nations Unies. Ils ont souhaité que la Commission « [mette] l'accent sur l'entreprise de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaire au relèvement au lendemain d'un conflit et [aide] à élaborer des stratégies intégrées en vue de jeter les bases d'un développement durable ».

La mise en œuvre de ces décisions stratégiques requiert des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes au sein et à l'extérieur du système des Nations Unies. C'est pourquoi nous nous réjouissons de l'occasion que nous donnent l'Office des Nations Unies à Genève et le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées de discuter de cette question, en particulier sous l'angle de la sécurité.

L'expérience des Nations Unies en matière de consolidation de la paix

Dans le cadre des opérations actuelles des Nations Unies, la consolidation de la paix couvre essentiellement, mais pas exclusivement, trois grands groupes de questions : la réforme du secteur de la sécurité, le renforcement des institutions de l'État et le développement.

L'expression de réforme du secteur de la sécurité se comprend ici comme raccourci représentant la nécessité de créer un climat suffisamment sûr pour permettre des interactions normales entre le social et l'économique. Elle englobe le désarmement et la démobilisation ainsi que la restructuration des forces de sécurité. Un des objectifs de la réforme du secteur de la sécurité est de créer une force professionnelle, soumise au contrôle d'un exécutif civil issu des élections et respectueux des droits de l'homme comme de la dignité des citoyens en général.

Le renforcement des institutions de l'État couvre une grande variété d'activités essentielles pour le rétablissement de l'autorité constitutionnelle et le raffermissement de l'état de droit. L'assistance

apportée par les Nations Unies s'est généralement concentrée sur la rédaction des lois fondamentales, l'organisation d'élections, le renforcement des institutions publiques, y compris la mise en place d'un appareil judiciaire indépendant, ou bien l'extension de l'autorité de l'État à la totalité du pays jusque là déchiré par un conflit. Ce type d'assistance a eu des résultats mitigés, essentiellement dans le domaine électoral et, à un moindre degré, dans celui de la rédaction des lois essentielles. Le bilan des Nations Unies en matière d'aide au renforcement des institutions publiques et des capacités de gouvernance des autorités nationales dans leur pays est lui aussi mitigé, mais il s'agit plus là, au sens strict, d'efforts nationaux que d'efforts du ressort des Nations Unies. Dans les faits, les efforts de l'ONU s'agissant de cet ensemble de questions sont en général trop récents pour qu'on puisse encore en faire une estimation définitive.

Le **développement** couvre les questions à court terme comme la création de projets à impact rapide destinés à procurer des revenus aux anciens combattants réinsérés, et, la tâche plus urgente, mais de longue haleine de la création d'emplois, pour permettre un retour progressif à une vie économique normale et donner ainsi au pays la capacité de redevenir productif, s'il l'a jamais été.

Dans sa Note explicative, le Secrétaire général indique que la Commission de consolidation de la paix «devra appuyer, – sans essayer de s'y substituer, – la planification au niveau des pays pour le relèvement». Il ajoute que «les activités spécifiques aux pays devront être au centre des travaux de la commission de consolidation de la paix».

La majeure partie de l'aide existante au lendemain d'un conflit est apportée directement par des actions de terrain ou par le biais des pourparlers bilatéraux engagés par le pays concerné avec les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale) ou avec les pays donateurs. Les questions débattues comprennent l'allègement de la dette, la gestion des impôts, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), ou la réforme du système judiciaire. Les **équipes de pays**

des Nations Unies participent souvent aux négociations et jouent habituellement un rôle majeur, sinon déterminant, notamment dans les efforts de mobilisation. Elles s'avèrent généralement efficaces pour ce qui est d'obtenir des ressources à court terme critiques pour des activités telles que le désarmement, les élections, et pour permettre une relance économique rapide.

Les défis à relever

Nous avons au moins deux séries de questions à nous poser s'agissant de la Commission de consolidation de la paix :

- Quel avantage comparatif aurait une structure basée à New York sur l'expérience éprouvée des équipes de terrain des Nations Unies et sur les initiatives d'autres donateurs ? Quelle est la valeur ajoutée d'une telle structure et dans quel domaine, si elle doit compléter les initiatives de relèvement sur le terrain comme le recommande le Secrétaire général ?
- Comment coordonner au mieux l'action du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social pour éviter les activités redondantes et des retards inutiles dans l'acheminement de l'aide économique si nécessaire, qui pourrait permettre de prévenir la résurgence d'un conflit violent, en particulier si ce dernier trouve son origine dans des insatisfactions d'ordre économique ?

J'aborderai d'abord la seconde question. La Charte des Nations Unies précise que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. D'un autre côté, le Conseil économique et social est le seul organe des Nations Unies qui soit expressément mandaté par la Charte pour entreprendre des études et des rapports, ou faire des recommandations, entre autres sur les questions socio-économiques. Un aspect important du travail du Conseil économique et social consiste à s'occuper des dimensions sociales et économiques des conflits. À cette fin, il a établi des groupes consultatifs spéciaux pour les pays africains qui sortent d'un conflit, comme la Guinée-Bissau, pour évaluer leurs besoins économiques à court terme et les aider à élaborer un

programme à long terme pour leur développement durable. L'Article 65 de la Charte stipule aussi que le Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande.

Plusieurs mécanismes institutionnels sont actuellement examinés à New York. Il appartient donc aux États Membres de s'accorder sur la façon dont les deux organismes, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, devront travailler en collaboration et, en raison des imbrications étroites entre sécurité et développement, comment ils pourront améliorer leur coordination dans ces deux domaines.

Il est également important de souligner que des mécanismes *ad hoc* pourraient ne plus suffire pour faire face aux défis que représentent le relèvement à court terme et la reconstruction à long terme en tant que mesures de prévention des conflits. La Commission de consolidation de la paix pourrait aider à combler cette lacune, l'une de ses fonctions étant de maintenir l'attention de la communauté internationale sur les pays, ce qui est vital pour ceux qui passent de la phase de relèvement transitoire à celle du développement. Mais l'impulsion, en l'occurrence, devrait venir d'une action coordonnée du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social en vue de déterminer le moment de la transition entre les objectifs stricts de paix et de sécurité et les préoccupations liées au relèvement économique à long terme après un conflit.

Par exemple, pour un pays inscrit à l'ordre du jour du Conseil de sécurité – questions relatives à la paix et à la sécurité –, le Conseil économique et social pourrait conseiller le Conseil sur les problèmes existants et les options à envisager pour son relèvement socio-économique à long terme. Et, à mesure de l'évolution du pays vers la phase d'« après-conflit » (développement socio-économique), le Conseil de sécurité s'assurerait que les importantes ressources disponibles lors du maintien de la paix soient mises à disposition du Conseil économique et social afin qu'il puisse continuer d'appuyer le processus de façon prévisible et viable.

Le rôle de la Commission de consolidation de la paix, et ceci est ma réponse à la première question, serait donc celui d'intermédiaire entre le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social. Dans ce cas, la Commission, travaillant en étroite liaison avec les équipes de terrain des Nations Unies, servirait de conseil consultatif aux deux organes tout en veillant à compléter et étayer les équipes de terrain sans s'y substituer.

À mon sens, il serait regrettable que la Commission doive détourner, pour son fonctionnement à New York, les ressources déjà limitées consacrées aux efforts nationaux et locaux de reconstruction après un conflit. Car, il incombe aux gouvernements des pays d'assurer la sécurité et de créer les conditions nécessaires au relèvement économique national. Notre rôle, au sein de la communauté internationale, est de les conseiller et de les aider à tenir leurs engagements, y compris par un apport de ressources financières régulier et prévisible. À cet égard, la prise en mains des efforts de consolidation de la paix doit relever clairement du domaine national.

L'Union africaine et la reconstruction après les conflits

Dès son établissement, il est prévu que la Commission de consolidation de la paix travaille en étroite collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales telles que l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette interaction avec les organisations régionales existe déjà dans les domaines de la paix et de la sécurité. Récemment, le Conseil de sécurité a adopté une résolution dans laquelle elle soutient pleinement la position de l'Union africaine et de la CEDEAO en Côte d'Ivoire.

Les visites de travail et les missions d'information dans la région, surtout quand elles permettent de fructueuses interactions avec les organismes régionaux et sous-régionaux, constituent un moyen réellement efficace de s'assurer que l'ONU et ses mécanismes régionaux parlent de la même voix et agissent de concert pour construire la paix. Alors que les dirigeants africains parcourent leur

continent en tout sens, à la recherche de ce qu'ils appellent des solutions africaines à des problèmes africains, il est nécessaire que la Commission de consolidation de la paix s'engage activement et les soutienne.

L'Union africaine a préparé un projet d'accord-cadre pour la reconstruction et le développement après les conflits, qui couvre une grande variété d'aspects, y compris l'action humanitaire, la gouvernance, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR), les droits de l'homme, le relèvement socio-économique et la place des femmes. Le système des Nations Unies apporte son soutien au processus engagé par l'Union africaine, notamment par le truchement de l'échange de données d'expérience et d'enseignements. Il est trop tôt pour dire quoi que ce soit sur ce cadre. Toutefois, il est possible de prévoir certains des obstacles qui pourront s'opposer à sa réalisation. Parmi eux figurent le manque de ressources et les limites des capacités institutionnelles devant permettre la mise en oeuvre de ces activités dans de bonnes conditions.

Plus récemment, l'Union africaine a mis sur pied, avec un mandat différent, son propre Conseil économique et social. Il serait judicieux d'associer aux consultations portant sur l'établissement de la Commission de consolidation de la paix l'Union africaine ainsi que d'autres organisations régionales et sous-régionales, pour la simple raison que toute mesure «post-conflit» devrait nécessairement les associer sur le terrain.

LA SÉCURITÉ HUMAINE APRÈS UN CONFLIT

Mehr Khan Williams

Je commencerai par deux affirmations.

La première, c'est que dans des situations de conflit, la sécurité est la question la plus cruciale. Aucune autre considération – de développement ou de droits fondamentaux, par exemple – ne peut rivaliser en importance avec elle. La seconde, c'est que la consolidation est, au mieux, un concept à n'utiliser qu'en dernier recours. La façon dont nous l'exprimons met en relief le fait que notre compréhension de la relation entre sécurité et conflit a besoin d'être mieux perçue. Pour améliorer la capacité des différents États, de la communauté internationale et des Nations Unies de promouvoir la sécurité, il est fondamental d'aborder ces sujets ouvertement et avec franchise.

Revenons à ma première affirmation. Dans un climat d'insécurité, quand la mort est proche et menace, parler de quoi que soit d'autre est un luxe, c'est le moins que l'on puisse dire. La guerre a un impact direct et terrible sur la sécurité :

- On estime qu'au siècle dernier, près de 200 millions de personnes, au bas mot, sont mortes, directement ou indirectement du fait de la guerre.
- Alors que les conflits de dimension internationale décroissent en nombre, les conflits internes auront causé quelque trois

millions six cent mille victimes ou plus au cours de la décennie écoulée.

- Plus de 90 % de ceux qui ont été tués ou blessés dans les conflits de l'après-guerre froide étaient des civils et, pour moitié, des enfants.

Aussi, même dans une acception étroite de la sécurité, ce qui est vraiment essentiel c'est de s'attaquer efficacement au conflit proprement dit – c'est-à-dire d'arrêter les combats et de faire davantage pour protéger ceux qui sont pris dans ce conflit.

En 2005, la décision prise au Sommet mondial d'entériner explicitement le concept de responsabilité de protéger constitue un engagement historique de la communauté internationale. La façon dont cette responsabilité sera exercée déterminera en grande partie notre réponse aux préoccupations que nous inspire la sécurité. Comment ferons-nous, en fait, pour protéger les générations futures contre ces assauts massifs et illégaux contre la sécurité physique qui accompagnent si souvent les conflits ?

Mais soyons clairs : si les États ou les factions belligérantes choisissent de se combattre, la capacité des Nations Unies – ou de leur service civil – de prévenir une telle éventualité est limitée, comme nous avons pu le voir à maintes reprises. Nous pouvons apporter trois choses : une enceinte de dialogue, un cadre légal pour l'orientation des comportements et un appel à la conscience. Mais rien de tout cela n'est de grand secours à ceux qui sont pris dans les combats.

C'est aux États que revient la responsabilité de la sécurité.

Ma seconde affirmation contient deux éléments. En effet, s'il ne peut y avoir de sécurité dans une situation de conflit, la meilleure façon d'éviter un conflit est d'augmenter la sécurité afin de le prévenir. L'insécurité est à la fois la cause et le résultat du conflit. Nous devons faire plus pour mettre l'accent sur l'insécurité en tant que cause. C'est pour cette raison que je crois qu'une discussion sur la consolidation de la paix après les conflits ne peut pas – ne doit pas – se passer d'un éclairage sur la prévention avant-conflit.

Nous avons besoin de mieux comprendre les causes et la nature complexe de beaucoup de conflits actuels.

L'une des plus grandes réalisations du siècle dernier a été l'élaboration et la création d'une structure détaillée permettant de décrire et d'évaluer la sécurité humaine. Je veux parler du droit international : le droit en matière de droits de l'homme, de droits des réfugiés, d'action humanitaire et de criminalité internationale.

Ces normes soigneusement énoncées et agréées – qui sont, en somme les devoirs juridiques des États – touchent à chaque aspect de la sécurité. Je n'en évoquerai ici que quelques-uns : les droits à l'intégrité physique, au logement, à l'éducation, à l'alimentation et à la santé ; les droits de participation politique, d'asile, le droit à la justice, à l'absence de discrimination, le droit de ne pas être torturé. Ces normes donnent aussi les moyens de faire mieux comprendre que le développement humain est un droit fondamental et non une simple aspiration.

De la même façon, ceux qui ont établi ce cadre ont, peut-être implicitement mais sans équivoque, mis en évidence une conception de la sécurité couvrant à la fois le champ individuel et le champ collectif.

En d'autres termes, le déni de l'un ou même de plusieurs des droits que je viens de mentionner peut ne pas influencer très sensiblement sur notre sécurité collective. En revanche il aura une signification profonde pour la sécurité de ceux qui font l'objet de ce déni.

Une intensification de ces violations ou une multiplication des droits violés peut vite conduire à un problème de sécurité collective.

Les États faillis sont l'aboutissement inquiétant de cette progression. Violence, faillite de gouvernance et absence de justice vont de pair avec la maladie et la famine. La corruption devient la norme. L'état de droit disparaît. La force est la loi suprême. Les vieilles animosités, souvent fondées sur la discrimination, ressuscitent. Les

gens vulnérables comprennent à leurs dépens combien ils le sont. Les économies mutent sous l'effet de la violence. S'ensuivent des déplacements de populations. Le désespoir s'installe qui, avec la peur, nourrit l'intolérance et l'extrémisme. Et l'on finit par aboutir à une situation infernale, apparemment permanente.

Il est capital de faire face à *tous* ces défis pour assurer notre bien-être collectif. Très peu de conflits internes ont des causes purement intérieures. De la même façon, il faut s'attendre à ce que les conséquences de ces faillites étatiques ne restent pas confinées à l'intérieur des frontières.

Au cœur de notre réponse, il doit y avoir la reconnaissance de nos responsabilités collectives et, dans leur exercice, la reconnaissance de la primauté du droit et de nos droits humains. Le premier conditionne la protection des seconds.

Nous devons mettre en place un système prévisible et transparent, spécifiant les responsabilités et les obligations légales que j'ai mentionnées, ainsi qu'un moyen de contrôle pour le cas où elles ne seraient pas respectées. Cela passe non seulement par l'établissement d'un système judiciaire efficace, professionnel et impartial assorti de protections juridiques de la sécurité et de la liberté des personnes ; non seulement par la création d'une police professionnelle, sujet de droit, mais aussi par un système assurant l'intégration sociale, politique et économique. Cela, à son tour, exige de nous plus d'efforts pour mettre un terme à la discrimination, éradiquer la pauvreté et renforcer les systèmes démocratiques de gouvernance.

Nous avons besoin d'un engagement collectif pour faire bouger les choses. Le Sommet mondial nous a fait progresser. Mais tout effort pour consolider la paix et la préserver passe par le traitement, à la racine, des causes de l'insécurité.

DÉVELOPPEMENT, DROITS DE L'HOMME ET QUESTIONS HUMANITAIRES ET LEURS RELATIONS AVEC LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

James W. Rawley

En tant que représentant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et plus largement, du « monde du développement », je vais axer mes remarques sur la contribution que le PNUD, et le monde du développement en général, peut apporter à la consolidation de la paix après les conflits.

Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les dirigeants du monde se sont mis d'accord pour reconnaître que « la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme constituent le socle sur lequel repose le système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs [...et] que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement. » (A/RES/60/1)

Nous sommes, dans le monde du développement, d'accord avec cette déclaration parce que dans notre travail sur le terrain nous avons vu comment les conflits armés et l'insécurité – ou le manque de paix et de sécurité – peuvent saper le développement et les droits de l'homme, et comment le sous-développement – ou le manque de développement – peut contribuer à l'explosion de conflits armés ou à la reprise d'un conflit.

Quel est, alors, le rôle du monde du développement, PNUD compris – en matière de consolidation de la paix après les conflits ?

De notre point de vue, ce rôle devrait comporter deux grands domaines d'action :

- Le travail sur les causes du conflit, afin de réduire au maximum, ou de limiter, les risques de sa reprise ; et
- Le travail sur l'impact du conflit, afin d'appuyer les différentes dimensions de la consolidation de la paix (politiques, sociales, culturelles, économiques, etc.).

En ce qui concerne les causes des conflits armés, il est utile de distinguer entre les causes *immédiates* (telles que l'accès aisé aux armes, ou une crise économique de court terme) et les causes *structurelles* (qui comprennent les inégalités économiques et politiques ainsi que la discrimination ethnique).

D'après notre expérience, il est également clair que le sous-développement (pauvreté, inégalités, etc.) constitue typiquement une cause structurelle ou cause première de conflit. Il s'ensuit que le monde du développement doit s'attaquer directement aux causes du conflit, et apporter sa contribution à la consolidation de la paix après les conflits, en travaillant à réduire la pauvreté, à faire respecter les droits de l'homme, à la gouvernance, etc., et que ce travail peut contribuer à prévenir la rechute des pays dans des conflits violents.

On dispose maintenant d'un ensemble croissant de preuves corroborant l'idée que la survenue d'un conflit, guerre civile ou conflit interétatique, peut très sérieusement mettre à mal les perspectives de développement d'un pays, ainsi que la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ce point a été argumenté en détail dans la dernière édition du Rapport du PNUD sur le développement humain.

L'expérience du PNUD sur le terrain, dans plus de 160 pays, confirme aussi combien la présence d'un conflit armé dans un pays peut éroder les acquis de développement de celui-ci.

Il me semble que le monde du développement peut faire face aux incidences d'un conflit armé par les moyens suivants :

- En mettant en œuvre des programmes de déminage et de collecte des armes ;
- En appuyant le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) des ex-combattants ;
- En procurant de nouveaux moyens de subsistance aux anciens combattants et aux collectivités ;
- En s'attachant à la remise en état des services sociaux, des institutions et des infrastructures détruites pendant le conflit ;
- En engageant des programmes de réconciliation et de justice de transition (par exemple, séances et épreuves de vérité) pour mettre en place le capital social qui est tout aussi important que les infrastructures physiques dans les contextes de lendemains de conflits ; et
- En soutenant le redressement économique, particulièrement au niveau des collectivités.

Ces activités visent à s'attaquer à certaines incidences négatives des conflits armés et à créer les conditions de la consolidation de la paix et d'un développement durable une fois le conflit terminé.

Pour faciliter notre travail de consolidation de la paix après les conflits, le monde du développement a élaboré un certain nombre d'outils et de méthodologies utiles destinés à être appliqués avec une participation optimale de toutes les parties prenantes. L'un d'eux est l'évaluation des besoins dans les situations d'après-conflit (Post-Conflict Needs Assessment, PCNA) qui a été mis au point conjointement par le PNUD, la Banque mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le développement. Il a été appliqué pour la première fois en Afghanistan, puis au Libéria, en Haïti et au Soudan. Il vise à la mise sur pied d'un plan de développement intérimaire s'attachant aux causes à la fois immédiates et structurelles des conflits et pouvant servir à mobiliser les ressources. Un second outil est l'Analyse relative aux conflits et au développement (Conflict-related Development Analysis, CDA), un instrument utile pour comprendre les causes immédiates et structurelles d'un conflit.

Le monde du développement a aussi à sa disposition le bilan commun de pays, de l'ONU, ainsi que le Plan-cadre des Nations Unies

pour l'aide au développement (BCP/PNUAD), deux instruments qui peuvent aussi être utilisés dans les contextes de sortie de conflit, mais généralement quelques années après la fin du conflit (ainsi le BCO/PNUAD est en cours d'application au Libéria).

Nous espérons aussi que la nouvelle Commission de consolidation de la paix et que le nouveau Bureau d'appui à la consolidation de la paix, à l'ONU, joueront un rôle utile en permettant de mieux définir le rôle des Nations Unies dans la consolidation de la paix après les conflits, en s'assurant notamment que toutes les dimensions requises pour une consolidation efficace de la paix – sécurité, développement, droits de l'homme et action humanitaire – soient bien prises en compte, à leur juste mesure, dans la conceptualisation et la planification stratégique des initiatives de consolidation de la paix. Et cela de façon à encourager la participation des parties prenantes concernées, en mettant particulièrement l'accent sur celles qui agissent au niveau national, y compris les équipes de terrain des Nations Unies. Le PNUD se félicite d'avance de travailler avec ces deux nouveaux organismes.

Permettez-moi de mettre en exergue un certain nombre d'enseignements tirés du travail récent effectué par le PNUD dans le cadre de la consolidation de la paix après les conflits.

Premièrement, il est essentiel de maximiser la **prise en mains des processus au niveau des pays**, au moyen d'évaluations complètes (telles que le PCNA) qui représentent non seulement les besoins identifiés par les partenaires extérieurs et qu'ils souhaitent soutenir, mais aussi les priorités du pays hôte, telles qu'elles sont définies par les acteurs nationaux eux-mêmes. En renforçant cette prise en mains nationale dès le début des processus d'évaluation, il est possible d'assurer un meilleur engagement de tous les acteurs nationaux concernés dans la mise en œuvre des priorités retenues.

Deuxièmement, il convient de trouver le **bon équilibre** entre la réalisation à court terme des résultats obtenus de l'extérieur, et l'engagement dans la tâche moins prestigieuse, mais tout à fait essentielle dans le moyen et le long terme, qui consiste à

renforcer les capacités nationales de mise en œuvre des mesures de consolidation de la paix après un conflit, dans toutes leurs dimensions – politique, sociale économique, culturelle, etc. Ainsi, en Afghanistan, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et le PNUD ont soutenu l'établissement d'un bureau de coordination des donateurs, servi par des professionnels tant nationaux qu'internationaux, sous la direction des autorités nationales de transition. Avec le temps, ce bureau a évolué pour constituer aujourd'hui le noyau d'une capacité autonome et nationale de planification et de mise en œuvre du développement à long terme de ce pays.

Troisièmement, et en relation avec ce qui précède, sur le plan économique, il est important de rétablir rapidement des capacités élémentaires en vue d'un redressement socio-économique durable, ce qui implique que **l'accent soit mis sur les moyens d'existence**. Ceci est particulièrement important au niveau des collectivités, surtout si l'on veut que la réinsertion des ex-combattants dans des métiers civils et productifs soit viable. Parallèlement, cette préoccupation relative aux moyens d'existence doit très souvent être associée à un travail de rétablissement – ou dans certains cas d'établissement, pour la première fois – d'un cadre économique de contrôle et de facilitation en vue d'encourager l'investissement, la croissance, et par là, de réduire la pauvreté.

Quatrièmement, il faut s'attacher à créer une **infrastructure favorable à la paix** en faisant fond sur les mécanismes traditionnels locaux et nationaux de la société qui aident à trouver un consensus, régler les différends, etc. Citons, par exemple, un processus de dialogue national (comme en Afghanistan) ou une commission Vérité et Réconciliation (comme en Afrique du Sud et en Sierra Leone). En l'absence de tels mécanismes, bien des causes premières de conflits armés sont condamnées à rester dans l'ombre, avec le risque que cela implique en termes de reprise du conflit. La communauté internationale peut certainement appuyer l'édification de cette infrastructure pour la paix en fournissant une aide technique et financière aux commissions nationales de médiation, aux réseaux de médiateurs, ou ressources de ce type, en aidant

les comités parlementaires à trouver des modalités de consensus sur les questions essentielles, elle peut aussi soutenir les dialogues nationaux sur divers sujets et prodiguer une formation civique et politique aux dirigeants en leur inculquant des méthodes propres à faciliter le dialogue et à faire émerger le consensus.

Cinquièmement, il est nécessaire de créer un climat de sécurité afin de permettre au redressement, à la reconstruction et au développement durable de se produire. Ceci implique d'aborder les questions suivantes : l'accessibilité des armes dans la société, y compris les mines antipersonnel ; la façon d'assurer la protection et la sûreté physique des populations touchées par la guerre (telles que les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays) et les groupes vulnérables (comme les enfants), l'appui à apporter au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion des ex-combattants ; et la mise au point de plans de réforme, de gouvernance du secteur judiciaire et de la sécurité. À cet égard, la communauté internationale, y compris le monde du développement, peut jouer un rôle moteur en fournissant le soutien financier et technique nécessaire pour que les pays s'attaquent à ces questions liées à leur sécurité.

En conclusion, je voudrais souligner que le PNUD, y compris son Bureau de la prévention des crises et du relèvement, se réjouit d'avance de travailler avec nos collègues des autres parties du système des Nations Unies et au-delà, afin de mettre en place les partenariats féconds et efficaces qu'il nous faut pour atteindre les objectifs complexes mais fondamentaux de la consolidation de la paix à l'issue d'un conflit.

PERSPECTIVES D'AVENIR : LA CONTRIBUTION DE L'ACTION HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES À LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Norah Niland

Il m'appartient de résumer quelques-unes des questions et des perspectives liées, dans le cadre de l'action humanitaire, à des contextes que je qualifierai de « postérieurs à un cessez-le-feu » ou de « contextes de transition ». Je vais donc me limiter à aborder brièvement quelques-unes des questions et des défis qui intéressent le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, ainsi que ses partenaires de l'humanitaire, en majorité des organisations non gouvernementales et le Mouvement de la Croix-Rouge.

Mon intervention portera sur deux points clés, à savoir : a) l'importance de l'action humanitaire proprement dite ; et b) les défis auxquels elle doit faire face pour sauvegarder son espace dans les contextes de consolidation de la paix, quand les distinctions entre l'action humanitaire et d'autres types d'intervention sont souvent peu claires ou délibérément escamotées.

En guise d'introduction, il est intéressant de noter que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est né au début des années 1990 et qu'à sa tête le Coordonnateur des secours d'urgence est aussi Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires. En tant que président du Comité permanent interorganisations créé par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, qui inclut un certain nombre d'acteurs relevant ou non des Nations Unies, le Coordonnateur des secours d'urgence a pour responsabilité de mobiliser l'action humanitaire de façon rapide et efficace.

Concrètement, cela signifie qu'il a non seulement des responsabilités envers les intervenants humanitaires des Nations Unies, mais aussi à l'égard de la communauté humanitaire au sens large.

Il est également intéressant de noter que, par essence, l'action humanitaire s'attache à ce que tous ceux qui sont dans le besoin aient droit aux secours qui visent à sauver des vies et à atténuer les souffrances. Il n'est pas moins vrai que, dans des climats instables, la crédibilité des entreprises humanitaires – et donc leur capacité de toucher les populations dans le besoin – dépend pour une grande part de la façon dont leur action est perçue, par rapport aux grands principes de base que sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. En d'autres termes, si les caractéristiques essentielles de l'action humanitaire ne sont pas mises en évidence, il sera difficile de maintenir un espace humanitaire, ce qui à son tour sapera ou compromettra les efforts de réalisation des objectifs humanitaires. En somme, l'érosion ou la distorsion de *l'espace humanitaire* modifiera ou limitera l'accès aux populations, privant ainsi celles-ci d'une aide critique dont leur vie dépend.

Cette observation liminaire peut sembler plutôt longue, mais je crois qu'il est essentiel de mettre dès maintenant en évidence l'importance d'une préservation des caractéristiques spécifiques de l'action humanitaire, de souligner combien il est vital de préserver l'espace humanitaire, avec toutes les implications que cela comporte pour le travail de consolidation de la paix. L'incapacité de répondre aux besoins humanitaires risque d'être lourde de conséquences pour ceux qui sont vulnérables, ce qui, par contrecoup, peut avoir de graves répercussions sur l'ensemble de l'initiative de paix. Il convient également de souligner que, quels que soient les circonstances ou l'environnement, on a avantage à respecter les principes inhérents à l'humanitarisme.

La consolidation de la paix n'est pas un processus linéaire. De même, il existe des différences importantes et bien marquées entre une paix positive et une paix négative. Il est également clair qu'il faut du temps pour jeter les fondements d'une transformation significative et cela nécessite que l'on s'attaque aux questions

structurelles profondes. C'est la tâche principale des acteurs de la consolidation de la paix et non celle des agents humanitaires.

Dans de nombreux contextes qui suivent un cessez-le-feu, les autorités de transition ou les dispositifs de gouvernement intérimaire sont une combinaison de différentes parties prenantes, qui comprennent ceux qui ont de l'influence, en raison de leurs attaches politiques ou militaires, et ceux qui n'en ont pas. Il n'est pas rare que les contextes postérieurs à un cessez-le-feu associent sentiments d'euphorie ou de soulagement chez les civils et querelles aiguës, voire pire, parmi les rivaux politiques. La menace d'un retour à la violence est souvent élevée. Il arrive souvent que l'autorité centrale ne contrôle par l'ensemble du pays, ce qui oblige les acteurs humanitaires à négocier avec les autorités locales en place pour garder accès aux catégories vulnérables ; ce qui peut également vouloir dire que la communauté humanitaire a des priorités différentes de celles de l'administration intérimaire ou de celles de certains éléments du dispositif transitoire de gouvernement. Il n'est pas si rare, par exemple, qu'une faction militaire ou politique souhaite appliquer un programme partisan en contradiction avec les efforts déployés par les acteurs humanitaires, afin d'améliorer la sécurité et le bien-être d'un groupe donné de la population, habituellement minoritaire.

Dans des contextes de transition, voir la communauté humanitaire confrontée à des problèmes qui bloquent ou menacent d'inhiber le fonctionnement rapide et efficace de l'aide humanitaire est plutôt la règle que l'exception. Il est souvent malaisé de maintenir un consensus au sein ou en dehors de la sphère humanitaire, même si le fait que l'impératif humanitaire – la protection des vies avant tout – doit prévaloir est largement compris. Il est fréquent que des décisions ou des mesures de court terme, ou politiquement avantageuses, soient prises sans considération de leurs conséquences humanitaires. Beaucoup d'entités humanitaires sont allergiques à toute interaction avec les forces armées, quel que soit leur mandat, car elles ne veulent pas être associées à des acteurs ou à des actions qui pourraient influencer ou altérer la perception qui s'attache à la nature neutre et impartiale des efforts de secours.

Différents modèles sont apparus, depuis la fin de la guerre froide, en vue de maximiser les synergies entre les différentes interventions, celles des Nations Unies et d'autres organisations, et d'apporter une solution plus complète et plus « cohérente » possible à l'entreprise difficile et tentaculaire que constitue la consolidation durable de la paix. Depuis le rapport Brahimi (Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809) en particulier, beaucoup d'efforts ont été déployés pour s'assurer que tous, au sein des Nations Unies, utilisent la même partition et chantent en harmonie.

En ce qui concerne spécifiquement l'action humanitaire, deux problèmes particuliers de la coopération et de la coordination des opérations de paix méritent d'être soulignés : a) le rôle des soldats de la paix dans la protection physique des civils en danger ; et b) le rôle des soldats de la paix dans ses rapports avec l'action humanitaire.

Soldats de la paix et protection

De plus en plus, le Conseil de sécurité dans ses mandats demande aux opérations de paix « de [protéger] les civils exposés à la menace imminente de violences physiques ». Le consensus trouvé au Sommet mondial de 2005 sur le principe de la « responsabilité de protéger » est un important pas en avant car il reconnaît qu'il y a des limites à la souveraineté des États quand les gouvernements ne protègent pas les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

Soldats de la paix et action humanitaire

Il y a un très large consensus au sein de la communauté humanitaire pour reconnaître qu'un des rôles clés des missions de paix est de créer un climat favorable à une action humanitaire efficace. Ceci est important pour plusieurs raisons, telles que la nécessité critique pour les acteurs humanitaires de se déplacer rapidement afin d'assumer *leurs* responsabilités d'aide et de protection. Dans ce contexte, il est important que les acteurs humanitaires conservent

le rôle de chef de file, et de direction, dans les actions humanitaires et que leur indépendance opérationnelle ne soit pas restreinte. La participation des acteurs militaires à des actions à impact rapide, des actions de secours, ou des campagnes de séduction ou de ralliement des populations pose souvent des problèmes à la communauté humanitaire. Le brouillage des distinctions peut aussi entraîner des problèmes de sécurité significatifs pour le personnel de secours, qui se répercutent sur ceux qui ont besoin de ces secours. Il est compréhensible que les acteurs humanitaires soient soucieux de ne pas être associés à l'une des parties à un conflit car cela ne manquerait pas d'avoir des répercussions sur la perception de leur neutralité et de leur impartialité mais aussi sur leur capacité de maintenir un accès et à apporter de l'aide aux groupes dont la vie en dépend.

Conclusion

Une rapport récent de mai 2005, commandé par le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur l'expérience globale des missions intégrées (Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, de Espen Eide, Anja Kaspersen, Randolph Kent et Karen von Hippel) a fourni de nombreuses observations intéressantes et un volumineux ensemble de recommandations dont l'une des principales est que les différents modèles, avec les structures qui leur sont associées, doivent reconnaître que l'action humanitaire est vitale en elle-même et qu'il faut préserver l'espace humanitaire. À la lumière de cette étude, l'ONU est en train de revoir les directives et les mécanismes de planification des futures opérations de paix multidimensionnelles.

NOTICES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS

Hédi Annabi est Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix à l'ONU. Entré à l'ONU en 1981, il a été administrateur général puis directeur du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les affaires humanitaires en Asie du Sud-Est. De 1982 à 1991, il a été étroitement associé aux efforts du Secrétaire général et de son Représentant spécial en vue du règlement politique complet du problème cambodgien et de l'établissement de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC). En 1992, M. Annabi entre au Département des opérations de maintien de la paix où il est Directeur de la Division Afrique de 1993 à 1996. Il est nommé Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix le 28 janvier 1997. M. Annabi est diplômé en sciences politiques de l'Institut d'études politiques de Paris, en langue et littérature anglaise de l'Université de Tunis et diplômé de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève.

Gareth Evans est depuis janvier 2000 Président de l'International Crisis Group (ICG) de Bruxelles où il est entré après 21 années d'activité politique en Australie, dont 13 comme ministre. Ministre des affaires étrangères de 1988 à 1996, il a acquis une renommée internationale notamment pour son rôle dans l'élaboration du plan de paix de l'ONU au Cambodge, pour sa contribution à la conclusion de la Convention sur les armes chimiques et au démarrage de la nouvelle structure régionale de sécurité et de coopération économique de la zone Asie-Pacifique. Il a écrit ou publié sous sa direction huit ouvrages – y compris *Cooperating for Peace*, présenté aux Nations Unies en 1993 – ainsi que plus de quatre-vingts articles de

journaux et chapitres de livres sur les relations internationales, les droits de l'homme, et sur la réforme judiciaire et constitutionnelle. Il a coprésidé la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États qui a publié son rapport, en décembre 2001 sous le titre *La responsabilité de protéger* et était l'un des membres du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, de l'ONU, qui a publié son rapport en décembre 2004. Il est actuellement membre du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux («Groupe Zedillo») ainsi que de la Commission sur la prolifération des armes de destruction massive («Commission Blix»).

Abdoulaye Fall a été commandant de la Force de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) d'avril 2004 à avril 2006. Le général Fall s'inscrit dans les forces armées sénégalaises en 1972 et sert à différents postes dans la troupe et en état-major, notamment comme chef de bataillon, commandant de région, chef des opérations et chef d'état-major général. Il a participé à plusieurs opérations de paix, en particulier à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) en 1982 et à la troisième Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III) en 1995. En 1998 il assure le commandement de la force expéditionnaire du Sénégal pendant l'opération de Gabu en Guinée-Bissau et commande les contingents de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans le cadre de la Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire (ECOMICI) en 2003. Le général Fall est diplômé de l'Académie royale militaire du Maroc et a poursuivi sa formation militaire en France ainsi qu'à l'école d'officiers d'état-major général d'Allemagne.

Tuliameni Kalomoh est Sous-Secrétaire général aux affaires politiques à l'ONU. Il a servi au Ministère des affaires étrangères de la Namibie depuis l'indépendance de son pays en 1990. En 2000 et 2001, M. Kalomoh a été Ministre des affaires étrangères par intérim de la Namibie. En 1997 il a été nommé par le Secrétaire général de l'ONU au poste de Représentant spécial pour le Libéria. Entre 1991 et 1996, il a été ambassadeur de la Namibie auprès des États-Unis, en même temps que Haut-Commissaire auprès du Canada.

Auparavant, il avait été sous-secrétaire aux affaires politiques et économiques du Ministère des affaires étrangères. M. Kalomoh avait occupé avant cela plusieurs postes importants au sein de la South West Africa People's Organization (SWAPO), notamment celui d'Assistant spécial du Directeur régional des élections à Oshakati (Namibie du Nord), celui d'ambassadeur de la SWAPO en Inde (1986-1990), de Représentant principal de la SWAPO en France (1981-1986) et en Afrique de l'Ouest (1976-1981). M. Kalomoh est titulaire d'un diplôme de l'Académie indienne de droit international et de diplomatie de New-Delhi.

Mehr Khan Williams est Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies aux droits de l'homme. Elle travaille pour l'ONU depuis 1976. Elle a occupé des postes à haute responsabilité au sein du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), à New York, Florence et Bangkok. Avant d'assumer, le 1^{er} octobre 2004, ses fonctions actuelles à Genève, Mme Khan Williams a été Conseillère spéciale de la Directrice générale de l'UNICEF. Elle a aussi rempli les fonctions de directrice par intérim du Centre d'information des Nations Unies à Sydney. Jusqu'en juillet 2004, elle a été Directrice régionale de l'UNICEF pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, à Bangkok. Avant de travailler pour les Nations Unies, Mme Khan Williams avait travaillé pour la Banque mondiale à Washington, pour Associated Press et United Press International au Pakistan, ainsi que pour l'Université de Karachi. Mme Mehr Khan Williams a beaucoup écrit sur le développement et sur les droits des enfants dans les médias internationaux. Elle est titulaire d'un mastère en journalisme de l'Université de Karachi et a suivi des cours de communication auprès de l'East West Centre de Honolulu (Hawaï) ainsi que des cours sur les droits de l'homme auprès de l'Université des Nouvelles-Galles du Sud, à Sydney, en Australie.

Rama Mani enseigne au Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP), où elle dirige le Cours «New Issues on Security». Elle enseigne, publie et effectue un travail normatif sur les questions de la justice et des droits de l'homme, de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, de l'état de droit et du secteur de la sécurité, des Nations Unies et du terrorisme. Avant d'entrer au GCSP,

Rama Mani a travaillé comme conseillère stratégique principale au Centre pour le dialogue humanitaire de Genève en 2002. De 1999 à 2001, elle a travaillé avec Oxfam en Ouganda en tant que responsable stratégique pour l'Afrique et en Éthiopie comme coordinatrice de la politique régionale pour la corne de l'Afrique. Auparavant, elle occupait les fonctions de Conseillère principale pour les relations extérieures à la Commission de gouvernance mondiale à Genève de 1992 à 1995. De nationalité indienne, Rama Mani est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Université de Cambridge (Royaume-Uni) et d'un mastère de relations internationales de l'Université Johns Hopkins (États-Unis).

Norah Niland travaille actuellement au Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU à Genève, comme chef de la Section d'élaboration des politiques. Auparavant, elle travaillait au Libéria sur la question des personnes déplacées et de leur protection, et en Afghanistan comme Conseillère principale de l'ONU pour les droits de l'homme, de janvier 1999 à juin 2002. Elle a passé une grande partie de sa vie professionnelle à l'ONU, aux sièges comme sur le terrain, où elle a travaillé sur les questions humanitaires, de développement et de droits de l'homme. Elle a publié, seule ou en collaboration, plusieurs articles et rapports d'études, sur les droits de l'homme, la sécurité humaine, les mines terrestres et les réfugiés. Norah Niland est titulaire d'un DEA (études sur la paix) du Trinity College de Dublin (République d'Irlande). Elle a été chercheur invité auprès de l'Institut de sécurité humaine à la Fletcher School of Law and Diplomacy de l'Université Tufts, en 2003.

Sergei Ordzhonikidze est Secrétaire général adjoint de l'ONU et Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève. Diplômé de l'Institut des relations internationales de Moscou, M. Ordzhonikidze a rejoint le service diplomatique soviétique en 1969, où il a servi à différents postes, à la Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies, à New York, ainsi qu'à Moscou. De 1991 à 1996, il a été Représentant permanent adjoint de l'URSS, puis de la Fédération de Russie, auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. À partir de 1996, il devient Directeur du Département des organisations internationales du Ministère des affaires étrangères

de la Fédération de Russie, jusqu'en 1999, où il est nommé Vice-Ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie.

James W. Rawley est Directeur adjoint du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Responsable de la partie genevoise de ce Bureau, il est chargé de s'assurer avec son équipe que chacun des 80 bureaux de pays du PNUD peut compter rapidement sur un soutien technique efficace ainsi que les moyens financiers nécessaires pour répondre aux situations de crise et de sortie de crise, en particulier dans les domaines des armes légères et de la démobilisation, du relèvement après un conflit, de la réduction des risques de catastrophe et du relèvement après les catastrophes. M. Rawley a commencé sa carrière au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) en 1981, en El Salvador, puis au siège du FNUAP à New York (1982-1986). Après un transfert au PNUD, il a travaillé comme Représentant résident assistant au Honduras (1986-1991), Représentant résident adjoint du PNUD au Myanmar (1996-2000) et Représentant résident adjoint du PNUD au Nicaragua (1991-1996). Avant d'entrer au Bureau de la prévention des crises et du relèvement, M. Rawley avait été Coordonnateur résident de l'ONU et Représentant résident du PNUD au Yémen (2000-2004). M. Rawley est titulaire d'un mastère d'urbanisme de l'Université de Columbia.

Theodor H. Winkler est Directeur du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). Titulaire d'un doctorat de l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) de Genève, il est entré au Département suisse de la défense en 1981 où il a assumé, entre 1998 et 2000, les fonctions de Chef adjoint de la Politique de sécurité et de défense. À cette date, il a été promu au rang d'ambassadeur et a pris la direction du DCAF. Il fait partie de nombreux conseils d'administration et d'instituts, tels que l'Institut international d'études stratégiques, à Londres, le Centre international de Bonn pour la conversion (BICC), l'Institut suisse pour les affaires mondiales, à l'Université Johns Hopkins de Washington, et le Centre de sécurité internationale de Szeged en Hongrie.