

Commission d'enquête
sur le déploiement des
Forces canadiennes en Somalie



Commission of Inquiry
into the Deployment of
Canadian Forces to Somalia

La Somalie et l'évolution du maintien de la paix les conséquences pour le Canada

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Allen G. Sens



**La Somalie et l'évolution
du maintien de la paix**

**La Somalie et l'évolution
du maintien de la paix
les conséquences pour le Canada**

**Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie**

**Allen G. Sens
Institut de relations internationales
Université de la Colombie-Britannique**

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997
Imprimé et relié au Canada

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste, par
l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux
Canada – Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-64/1-1997F
ISBN 0-660-95547-4

Données de catalogage avant publication (Canada)

Sens, Allen Gregory, 1964-

La Somalie et l'évolution du maintien de la paix : les
conséquences pour le Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre: Somalia and the
changing nature of peacekeeping.

ISBN 0-660-95547-4

N° de cat. CP32-64/1-1997F

1. Sécurité internationale.

2. Police internationale.

3. Canada — Forces armées.

I. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces
canadiennes en Somalie.

II. Titre.

JX1981.P7S56 1997 327.1'72 C97-980124-9

Table des matières

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ ix

CHAPITRE UN — OPÉRATIONS TRADITIONNELLES DE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE 1

Les Nations Unies, la paix et la sécurité internationales 1

Idéalisme et réalisme : sécurité collective et
souveraineté 1

Idéalisme et réalisme de la Charte : responsabilités
et limites 2

La gestion des conflits et la Charte des NU 5

Les Nations Unies et la guerre froide 7

Objectif de sécurité collective non réalisé 7

L'ONU sans la sécurité collective 10

Le début et l'évolution des opérations de maintien de la paix 13

Les premiers pas 13

Qu'en est-il du maintien de la paix 16

Les paramètres des opérations « traditionnelles »
de maintien de la paix 18

Résumé du chapitre 22

Liste chronologique des missions de maintien de la paix 24

**CHAPITRE DEUX — LA NATURE CHANGEANTE DES
CONFLITS INTERNATIONAUX 27**

La conduite de la guerre depuis la Seconde Guerre mondiale 27

 Tendances générales 27

 Apparition du conflit de faible intensité 29

La fin de la guerre froide et les conflits ethniques et religieux 31

 La fin de la guerre froide et les questions de sécurité régionale 31

 Le retour de l'histoire : les conflits ethniques et religieux après la guerre froide 33

 Le défi de l'intervention, de la gestion et de la prévention des conflits 39

L'avenir des conflits armés 43

 Guerre post-industrielle/Guerre industrielle 43

 Défis futurs de la prévention et de la gestion des conflits 45

Résumé du chapitre 48

**CHAPITRE TROIS — LA NATURE CHANGEANTE DES
OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX 51**

Le passage de la guerre froide à l'après-guerre froide 51

 Le nouvel environnement international : le rôle de l'ONU après cinquante ans d'existence 51

 La réforme de l'ONU et le maintien de la paix 53

La nature changeante des missions de maintien de la paix 56

 Les caractéristiques du maintien de la paix de deuxième génération 56

Les revers du maintien de la paix : répercussions générales 60

 Les NU et le dilemme de la crédibilité 60

 Absence de mandat ou de doctrine convenables 62

 Engagement accru des grandes Puissances 63

vii Table des matières

Surexploitation et enlèvement des forces de l'ONU 64
Marginalisation des NU 67
Guerres de conscience et l'effet CNN 69
Les défis futurs des opérations de maintien de la paix et
des besoins opérationnels 74

Résumé du chapitre 75

**CHAPITRE QUATRE — LES NATIONS UNIES ET LA SOMALIE :
LEÇONS ET RÉPERCUSSIONS 79**

La nature du conflit en Somalie 79
L'héritage du passé : histoire et structure sociale de
la Somalie 79
L'effondrement 82
La nature du conflit en Somalie : une guerre entre
diverses factions 85

Édification et rétablissement de la paix en Somalie 86
La première intervention de l'ONU 86
Un grand pas : UNITAF et ONUSOM II 90
La Somalie, un exemple d'imposition de la paix 97

Les leçons que l'on peut tirer de la Somalie 98
L'importance de faire une analyse de la situation
en Somalie 98
La contradiction possible dans le concept du
rétablissement de la paix 99
La création du « syndrome de la Somalie » 102
La nécessité de mettre au point des mécanismes
pour faire face à une situation où il n'y a pas de
gouvernement en place 105
Le rôle décisif des Nations Unies 107

Résumé du chapitre 109

**CHAPITRE CINQ — LE CANADA, LE MAINTIEN DE LA PAIX
ET L'EXPÉRIENCE SOMALIENNE 111**

Le rôle du maintien de la paix dans la politique du Canada
en matière de sécurité 111
Le maintien de la paix et les intérêts du Canada 111

Le Canada, l'imposition de la paix et l'expérience somalienne	115
L'imposition de la paix et les intérêts du Canada	115
Le Canada et l'imposition de la paix en Somalie	118
Après la Somalie : le Canada et les opérations de paix de l'ONU	123
Imposition de la paix et maintien des contraintes financières	123
Les Forces canadiennes sont toujours surdéployées	124
Imposition de la paix et exigences en matière de matériel et d'entraînement	126
Le Canada, l'imposition de la paix et les États-Unis	128
L'appui des citoyens : la bonne volonté va-t-elle s'épuiser?	129
Le Canada et les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : les options	130
Les choix qui s'offrent au Canada	130
Résumé du chapitre	137
CHAPITRE SIX — CONCLUSIONS	139
Résumé général et conclusions	139
Les arguments de base et les grandes leçons	139
Les conséquences pour l'enquête portant sur les incidents à Belet Huen	144
Les conséquences pour le Canada et pour les opérations futures des Nations Unies	145
Le mot de la fin	146
NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	147

Introduction et résumé

La présente étude est un projet de recherche indépendant qui a été commandé dans le cadre de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (la Commission sur la Somalie)¹. Elle présente une analyse de l'évolution des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et les conséquences qui en résultent pour les efforts de maintien de la paix du Canada, en s'attachant plus particulièrement à l'expérience de la Somalie. On y examine le contexte plus vaste du déploiement de la Force interarmées du Canada en Somalie (FICS) dans le but de mettre au jour les facteurs structurels ou les explications appropriés au mandat de la Commission. Il ne s'agit pas d'une enquête sur les incidents ou les activités du Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada (GTRAC) ni sur les Somaliens qui ont été tués ou blessés, mais plutôt un examen des conditions plus générales entourant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et l'expérience de ces dernières en Somalie. Cet examen vise à révéler le contexte général dans lequel ont eu lieu les incidents et le rôle que ces facteurs structurels ont pu jouer dans les incidents sur lesquels se penche la Commission d'enquête.

Par conséquent, l'étude s'articule autour des questions suivantes :

- Quelles étaient les conventions de maintien traditionnel de la paix en usage et comment celles-ci s'inscrivaient-elles dans le contexte de la guerre froide?
- Comment la nature changeante des conflits a-t-elle influé sur les efforts et les instruments de gestion de conflit et comment pourrait-elle continuer de le faire?
- En quoi les opérations de maintien de la paix ont-elles changé?
- Quelles sont les leçons et les conséquences des efforts des Nations Unies en Somalie?
- Quelles sont pour le Canada les conséquences de la nature changeante des opérations de maintien de la paix et de l'expérience en Somalie?

- Quelles tendances pourront influencer sur les opérations futures de maintien de la paix?
- Que faudra-t-il faire pour faire face à ces tendances?

Chacun des cinq chapitres du rapport porte sur un sujet bien défini et présente des observations et des conclusions qui s'appuient sur les chapitres antérieurs. Les conclusions sont énoncées dans les résumés figurant à la fin de chaque chapitre.

Le chapitre 1 porte sur le développement et l'évolution des opérations traditionnelles de maintien de la paix des Nations Unies et traite des caractéristiques par lesquelles on en est venu à définir ces opérations. L'argument central du chapitre est que les opérations traditionnelles de maintien de la paix ont été façonnées par le caractère des conflits régionaux pendant la guerre froide et par les contraintes imposées à toute la structure de l'ONU. Les conventions de maintien traditionnel de la paix, qui étaient des méthodes improvisées de gestion de conflit, reflétaient les exigences et les contraintes de leur époque.

Le chapitre 2 montre comment les conflits ont évolué depuis les premiers jours de la guerre froide et s'attarde plus particulièrement à la vague de conflits régionaux de l'après-guerre froide. Les caractéristiques changeantes des conflits ont remis en question les instruments de gestion de conflit existants, notamment ceux du maintien de la paix, conçus pour gérer différentes formes de conflits dans des contextes internationaux différents. On examine ensuite dans quelle mesure les conflits futurs pourraient présenter de nouvelles caractéristiques, qu'il faudra prévoir le plus possible pour que les efforts de gestion de conflit puissent être utiles.

Le chapitre 3 évalue comment les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont été modifiées afin de s'adapter aux conditions changeantes des conflits contemporains dont il est question au chapitre 2. Le thème central du chapitre est que les opérations dans l'ancienne Yougoslavie, au Cambodge et en Somalie ont essayé de tirer parti des succès du maintien de la paix traditionnel, mais que ce faisant, elles ont créé de nouveaux mandats et de nouvelles méthodes qui ont donné lieu à de nombreuses contradictions et incohérences entre la fin et les moyens. On y examine les conséquences de l'expérience difficile des Nations Unies lors des opérations d'« imposition de la paix ».

Le chapitre 4 traite de la mission en Somalie de façon plus approfondie afin d'illustrer les thèmes présentés au chapitre 3. Il y est fait état de plusieurs leçons et conséquences qui se dégagent de cette expérience du maintien de la paix en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations

Unies. On y mentionne que plusieurs aspects importants de l'opération des Nations Unies en Somalie montraient de graves lacunes et on souligne certaines des conséquences de cette opération difficile.

La politique du Canada sur le maintien de la paix est le sujet du chapitre 5. On y examine le rôle que le maintien de la paix a joué dans la politique étrangère et la politique de défense du Canada. Les conséquences de la nature changeante du maintien de la paix, dont il est question au chapitre 3, sont étudiées ici dans le contexte du Canada. Le déploiement du contingent canadien en Somalie y est examiné de même que les conséquences de l'expérience en Somalie. Enfin, on y fait certaines recommandations sur la participation future du Canada aux opérations de paix des Nations Unies.

L'étude se termine par les conclusions générales suivantes :

- Le mauvais usage de la force est un obstacle majeur au succès des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Chercher à recourir à la force pour contraindre ou intimider d'une façon ou d'une autre les factions belligérantes dans un conflit intérieur, pour faciliter l'acheminement des secours humanitaires, pour protéger les réfugiés ou pour mettre fin aux hostilités et parvenir à une solution politique est contraire au rôle que les Nations Unies doivent jouer en tant qu'instrument de paix et de stabilité. En essayant de corriger l'une des lacunes perçues dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déroulant dans des environnements « moins permissifs », à savoir l'impossibilité de recourir à une force suffisante, les Nations Unies ont contrecarré bon nombre des autres éléments concourant à l'efficacité des opérations de maintien de la paix. La force peut se révéler un instrument efficace si elle est utilisée avec discernement et mesure pour appuyer un plan de mission cohérent et un processus politique efficace, mais cela n'a pas été le cas en Somalie.
- La nature changeante des conflits armés a eu des conséquences fondamentales sur le déroulement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et il continuera d'en être ainsi dans les années à venir. Les missions de maintien de la paix des Nations Unies continueront de faire face à un éventail toujours plus grand de menaces et de tâches, dont les plus importantes seront les différentes formes de conflits intérieurs, des systèmes d'armes toujours plus sophistiqués, l'avènement de la guerre d'information, les armes chimiques et biologiques, et les attaques dirigées contre les pays fournisseurs de contingents. Le succès des opérations futures des Nations Unies dépendra entre autres de la façon

dont nous pourrions anticiper ces difficultés et les nouveaux défis et nous y préparer.

- La nature changeante du maintien de la paix et les restrictions financières que connaît le Canada ont eu une incidence sur la politique de maintien de la paix du pays. Néanmoins, le Canada devrait continuer de participer aux opérations des Nations Unies. Mais, il doit parallèlement prendre des mesures pour réduire la surexploitation des Forces armées canadiennes. Pour concilier la demande avec le manque de ressources, le Canada devrait pouvoir déployer des formations militaires et/ou civiles plus réduites, dotées des compétences nécessaires pour remplir des rôles spécialisés lorsqu'on ne dispose pas de formations d'infanterie de la Force régulière pouvant mener des expéditions. En outre, bien que l'entraînement militaire fournisse les préalables et les éléments essentiels pour former des gardiens de la paix efficaces, l'éventail de plus en plus grand des menaces et des tâches ainsi que le caractère régional des conflits contemporains exigent que l'on améliore l'instruction portant sur le maintien de la paix et l'instruction propre à chacune des missions.
- Les facteurs structurels et contextuels examinés dans la présente étude ne peuvent expliquer entièrement et adéquatement les incidents étudiés par la Commission d'enquête sur la Somalie. Les explications tirées des analyses portant sur l'individu ou le groupe pourraient établir avec plus d'efficacité les causes immédiates de ces incidents. Néanmoins, l'étude conclut que les facteurs structurels ont effectivement contribué à créer les conditions ou les causes qui ont permis que ces incidents se produisent puisque, devant l'ampleur des tâches à accomplir par le contingent de maintien de la paix, les Forces armées canadiennes ont été surexploitées.

Conclusions

RÉSUMÉ GÉNÉRAL ET CONCLUSIONS

Les arguments de base et les grandes leçons

La première leçon : les opérations d'imposition de la paix sont intrinsèquement différentes des opérations de maintien de la paix traditionnelles. Nous avons essayé dans cette étude de distinguer les opérations de maintien de la paix traditionnelles des opérations d'imposition de la paix. Nous avons soutenu que l'évolution du maintien de la paix traditionnel avait été influencée ou conditionnée par plusieurs facteurs structurels, notamment les contraintes du système de l'ONU, les contraintes politiques que la guerre froide a imposées à ce système et la nature des conflits internationaux de l'après-guerre froide.

Le maintien de la paix a peut-être été une activité improvisée, mais il reflétait un ensemble de contraintes systémiques et les compromis pratiques qu'il a fallu faire pour surmonter ces dernières. Il en est résulté un instrument de gestion de conflit qui reposait sur le consentement des parties, qui était légèrement armé, non hostile et impartial, et qui était déployé pour maintenir la paix déjà existante. Toutefois, à mesure que l'ONU s'est engagée dans des conflits où ces conditions ne pouvaient être remplies, les mandats, les méthodes et les moyens de maintien de la paix traditionnel se sont avérés inefficaces.

L'ONU a alors essayé d'improviser, d'accroître l'importance et la portée de ses engagements, d'intensifier le recours à la force et de confier des tâches aux États-Unis (Somalie) ou à des organismes régionaux (Yougoslavie). Il n'y avait ni doctrines, ni modalités ni conventions d'opération en vigueur. Par conséquent, l'ONU s'est d'abord retrouvée dans un espace conceptuel non approprié, en essayant d'appliquer des conventions de maintien traditionnel de la paix dans un milieu très différent, puis elle est tombée dans un vide conceptuel lorsqu'elle a essayé

d'adapter ses efforts aux nouvelles conditions. En l'absence d'un plan conceptuel cohérent, l'ONU en est venue à s'appuyer de plus en plus sur des emplois de la force qui ne pouvaient être rattachés efficacement à un cadre ou à un processus politique plus vaste. L'ONU a alors perdu l'efficacité de base de son instrument de gestion de conflit, à savoir le soutien des factions belligérantes, son impartialité et le caractère particulier de sa présence en tant que partie non combattante.

La principale leçon qu'on peut tirer de cet examen de l'historique du maintien de la paix est que l'entreprise du maintien de la paix, comme tout instrument de gestion de conflit, reflète à la fois l'environnement politique et l'environnement du conflit pour lesquels elle a été établie. Si un instrument de gestion de conflit, comme le maintien traditionnel de la paix, est utilisé dans une situation dont certaines des caractéristiques diffèrent de celles qui sont prescrites, cet instrument ne conviendra pas aux problèmes en question. Si l'environnement politique ou l'environnement du conflit subit des changements importants, il faudra pour réussir que de nouveaux concepts et modes d'opération soient établis et mis en application.

La deuxième leçon : la nature des conflits internationaux change constamment, ce qui a des répercussions sur la gestion des conflits. Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, l'évolution de la nature de la guerre et des différents styles de guerre a continué de remettre en question les doctrines de combat et les techniques de gestion de conflit en vigueur. Parmi les changements marquants, il y a eu d'une part la décolonisation et le développement de la guerre insurrectionnelle et d'autre part, la nature des guerres ethniques, des guerres de religion et des guerres entre diverses factions. Ces conflits n'opposent pas plusieurs États, mais ont lieu au sein d'un même État. Très localisés, ils reflètent des facteurs culturels et historiques bien enracinés, et la distinction entre combattants et non-combattants est pratiquement inexistante. Il s'agit généralement d'opérations menées par de petites unités, qui échappent souvent au contrôle politique et qui ont tendance à se prolonger.

La nature et le style des guerres vont certainement continuer d'évoluer. Par conséquent, il faudra également adapter les efforts de gestion de conflit et se préparer à faire face à un large éventail de situations possibles. Ces situations pourront comprendre certains ou plusieurs des éléments qui suivent :

- l'expansion des conflits en cours, ce qui exigera des déploiements préventifs;

- le déclenchement de guerres révolutionnaires entre des États et des groupes sous-étatiques, ce qui exigera un processus de gestion de conflit entre les gouvernements et les mouvements révolutionnaires, ou encore entre les factions révolutionnaires;
- le déclenchement fréquent de conflits entre groupes ethniques ou religieux ou entre factions, conflits découlant de la pauvreté, de la détérioration de l'environnement et de l'effondrement politique, économique et social de l'État;
- l'utilisation d'armes chimiques ou biologiques, ce qui nécessitera des mesures défensives et des efforts de décontamination;
- l'utilisation d'armes de haute technologie et d'armes d'appui lourdes (particulièrement des missiles), ce qui exigera des contre-mesures défensives et des mesures de prévention;
- les attaques terroristes dirigées contre des pays participant aux efforts de gestion de conflit, ce qui exigera une sécurité intérieure plus élevée;
- l'utilisation de désinformation et de propagande pour discréditer les efforts de gestion de conflit, ce qui nécessitera des ressources améliorées de diffusion de l'information et de contre-propagande;
- le recours à des actes de terrorisme et à des techniques de guérilla urbaine par des factions qui s'opposent aux efforts de gestion de conflit, ce qui exigera une sécurité opérationnelle améliorée;
- l'incitation à organiser des émeutes, ce qui exigera des meilleures ressources de maîtrise des foules et des armes non mortelles améliorées;
- le recours à l'intimidation, aux menaces et aux partisans par les autorités locales ou le crime organisé dans le but de contraindre la population locale à résister aux efforts de paix ou de réconciliation, ce qui exigera des ressources policières plus efficaces.

Les gardiens de la paix ou le personnel d'intervention feront face à un éventail plus large de menaces, qui ne se limiteront pas nécessairement au théâtre local, mais pourront viser également le territoire national des pays fournisseurs de contingents. Cela s'explique par le fait que les factions engagées dans les conflits ont de plus en plus tendance à considérer les NU et leurs contingents comme une force hostile plutôt que comme des gardiens de la paix neutres.

La troisième leçon : le maintien traditionnel de la paix n'est ni inadéquat ni désuet. Malgré la place importante qu'occupent les opérations d'imposition de la paix, les opérations de maintien de la paix traditionnelles

sont toujours un instrument de gestion de conflit valable dans les situations et les milieux qui conviennent à ce genre d'opération. Malheureusement, la publicité qui a entouré les problèmes éprouvés lors des opérations d'imposition de la paix des NU a également jeté le discrédit sur les opérations de maintien de la paix traditionnelles et sur les Nations Unies elles-mêmes.

Il faut rappeler aux gouvernements et aux populations des pays fournisseurs de contingents que les missions traditionnelles de maintien de la paix sont efficaces dans certaines conditions. Si les gens sont mal informés, les missions d'imposition de la paix menées conjointement avec des opérations traditionnelles de maintien de la paix pourraient compromettre l'avenir de ce qui s'est avéré un outil de gestion de conflit efficace.

La quatrième leçon : plus il y a d'éléments engagés dans la mission, plus les besoins sont variés. Face aux conflits ethno-religieux internes, il fallait se doter d'un nouvel outil. Comme il n'existait ni modèle ni doctrine pour ce nouvel outil, l'ONU a été forcée d'improviser, comme elle l'avait fait pour les opérations traditionnelles de maintien de la paix. Elle a essayé de tirer parti des conventions de maintien de la paix en vigueur en renforçant les missions des Nations Unies par des mandats plus étendus qui autorisaient le recours à un éventail plus vaste d'actions, comme l'utilisation de la force, dans le but d'atteindre les objectifs de la mission. Les missions des Nations Unies ont gagné en importance et sont devenues moins dépendantes du consentement universel, les contingents étaient plus lourdement armés et avaient plus souvent recours à la force, et on entreprenait des tâches beaucoup plus variées. Ces missions étaient déployées dans des régions où il n'y avait pas de processus de paix en place, une partie de leur rôle étant justement d'instaurer la paix. En outre, certaines des missions des Nations Unies ont joué un rôle dans la reconstruction nationale ou la consolidation de la paix, ce qui représentait un changement qualitatif par rapport au développement plus limité des missions antérieures.

La leçon qu'il faut en tirer c'est que dans les années à venir, peu importe que les missions des Nations Unies s'appuient sur des préceptes de maintien ou de rétablissement de la paix traditionnels, le personnel des Nations Unies s'acquittera de tâches beaucoup plus variées que par le passé. Si les tâches sont plus étendues et plus variées, il faudra modifier la composition des forces de maintien de la paix. Le personnel militaire continuera de jouer un rôle crucial. Il devra va toutefois exécuter un plus

large éventail de tâches, ce qui exigera de plus grandes compétences fonctionnelles et un meilleur entraînement. En outre, les missions des NU nécessiteront une participation de plus en plus grande des civils et des ONG, et, surtout, une meilleure coordination entre les éléments militaires et civils.

La cinquième leçon : les dangers d'une trop grande ambition. Les opérations des Nations Unies en Somalie illustrent les dangers qui guettent toute mission dont les buts ont une trop grande portée et sont trop à long terme. En Somalie, les Nations Unies ont essayé de s'interposer entre les factions tout en déployant des forces militaires pour renforcer les accords politiques, en facilitant les opérations de secours et en participant à la reconstruction nationale. À l'intérieur de la Somalie, cela a créé des attentes irréalistes face à ce que les NU étaient en mesure de faire, tandis qu'à l'extérieur de la Somalie, il en est résulté un ensemble de critères inacceptables dont on s'est servi pour évaluer le succès de la mission.

La Somalie a fait ressortir les lacunes inhérentes des Nations Unies, surtout en ce qui concerne le financement, les compétences et le soutien des États membres. Il faudra à l'avenir prendre soin d'établir des buts plus réalistes qui tiennent compte des ressources financières et matérielles des Nations Unies de même que de l'engagement des États membres à l'égard de la mission.

La sixième leçon : l'importance d'un concept d'opération militaire et politique intégré. L'étude de cas de la Somalie révèle les risques inhérents à l'absence d'un concept opérationnel clair, qui établit avec précision les rapports entre l'environnement politique, les buts de la mission, le mandat de la mission et les moyens à utiliser. En Somalie, les Nations Unies apprenaient et s'adaptaient au fur et à mesure que la mission avançait. Cela a donné lieu à l'élargissement des mandats, à l'opération UNTIAF, à des conceptions différentes des buts de la mission parmi les pays fournisseurs de contingents, et à une tendance à utiliser la force militaire en l'absence d'une formule politique claire, comprise de tous les pays fournisseurs de contingents et des factions somaliennes. La mission des Nations Unies en Somalie n'avait pas la précision et la cohérence nécessaires pour qu'il soit possible d'adapter la fin aux moyens ni d'établir des lignes de conduite dans un milieu aussi instable et dangereux.

La septième leçon : les dangers du recours à la force. L'une des leçons les plus importantes de l'expérience de la Somalie porte sur les dangers

inhérents à un emploi plus musclé de la force par une mission des NU, surtout en l'absence d'un cadre politique plus vaste ou lorsque celui-ci n'est pas assez clair. Les NU ont fait un mauvais usage de la force en Somalie. La puissance de feu a été utilisée sans qu'un niveau suffisant de discrimination et de discernement ne soit exercé, ce qui fait que les NU se sont attirées à plusieurs reprises le ressentiment de la population locale et qu'on avait de plus en plus tendance à les considérer comme un participant au conflit (et même parfois, comme une cible légitime). La capacité des NU de servir de tierce partie suffisamment neutre dans le cadre des efforts de gestion de conflit sur le plan politique a donc été compromise.

Sur le terrain, le fait que le personnel des NU était perçu comme « l'ennemi » ou comme « hostile » a eu pour effet de faire tomber les barrières qui le protégeaient des mauvais traitements et des attaques. La réaction du personnel dans un tel cas est compréhensible; il s'est mis à son tour à considérer la population locale comme l'« ennemi » et à prendre des mesures pour se protéger, ce qui a compromis encore plus sa neutralité et contribué à renforcer ou à créer une mentalité de siège ou de zone de guerre.

L'expérience de la Somalie a démontré comment le recours à la force peut miner les assises de la grande mission politique des Nations Unies dans ce genre de conflit. Cela ne veut pas dire que la force ne peut pas être un outil utile et efficace dans bon nombre de circonstances. Mais il faut l'utiliser uniquement avec discernement et mesure, dans le cadre d'une structure politique cohérente, si l'on veut éviter de compromettre la situation politique globale des Nations Unies et la perception que la population locale a de la mission.

Les conséquences pour l'enquête portant sur les incidents à Belet Huen

L'étude propose trois niveaux possibles d'explication des incidents auxquels ont été mêlés des membres du GTRAC en Somalie. Selon le premier niveau d'explication, le niveau individuel, les incidents seraient le fait de l'inconduite et des qualités personnelles des quelques soldats impliqués. Suivant le deuxième niveau d'explication, le niveau du groupe, les incidents seraient dus à la culture du RAC, qui préconisait la loyauté envers le groupe, le racisme, l'indiscipline et la résistance au changement. Enfin, conformément à l'explication de niveau structurel, les incidents seraient le résultat de facteurs se rapportant à la nature de la mission et au milieu dans lequel évolue l'ensemble des Forces armées canadiennes.

La présente étude avait uniquement pour but de déterminer dans quelle mesure les facteurs structurels auraient influé sur les incidents auxquels des membres du GTRAC ont été mêlés.

Nous sommes arrivés à la conclusion que les facteurs structurels, à savoir la surexploitation des Forces armées canadiennes, avaient effectivement contribué à créer les causes qui ont donné lieu aux incidents en Somalie. Cependant, les facteurs structurels ne constituaient pas les causes occasionnelles, suffisantes ou efficaces de ces incidents. Les explications de base de ces incidents se trouvent au niveau de l'individu ou du groupe, et non au niveau structurel.

Les conséquences pour le Canada et pour les opérations futures des Nations Unies

Si la fin de la guerre froide a éliminé la raison d'être stratégique des efforts de maintien de la paix du Canada, la raison d'être de ces activités sur le plan de la politique étrangère demeure. Les opérations de maintien de la paix sont toujours une entreprise valable pour le Canada. Néanmoins, les exigences des opérations de paix des NU, pour ce qui est de leur fréquence et de leur intensité, ont fait que les capacités expéditionnaires des Forces armées canadiennes ont été surexploitées. Même si la charge des forces terrestres a été réduite récemment, les conditions structurelles de la surexploitation sont toujours en place du fait de l'engagement permanent du gouvernement envers l'ONU et de la diminution des budgets de la Défense.

Nous sommes d'avis que le Canada devrait continuer de participer à un large éventail des missions des Nations Unies, y compris aux opérations d'imposition de la paix, mais nous croyons par ailleurs que sa capacité à fournir des corps expéditionnaires continuera d'être limitée et sera de nouveau mise à rude épreuve dans les années à venir. Les tâches très variées qui sont effectuées dans le cadre des missions des NU donnent au Canada l'occasion de fournir du personnel et des ressources militaires et civiles spécialisés lorsque des unités d'infanterie de la Force régulière ne sont pas disponibles. Le Canada ne devrait pas refuser de fournir des bataillons ou des groupements tactiques dans le cadre des missions des NU. Cependant, s'il ne peut déployer de telles unités parce qu'elles ne sont pas libres, il devrait s'organiser pour pouvoir envoyer des contingents plus petits, composés de personnel spécialisé qui pourrait s'acquitter de certaines fonctions importantes ou occuper des créneaux spéciaux.

Nous avons également recommandé que les Forces canadiennes améliorent l'instruction supplémentaire sur le maintien de la paix et l'instruction propre à chaque mission, notamment en ce qui concerne les facteurs sociaux et culturels, et les conséquences des actes qu'on peut poser dans ces milieux sociaux et culturels.

LE MOT DE LA FIN

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction et le résumé, cette étude est plus qu'une simple description de l'évolution des nombreuses opérations contemporaines des Nations Unies. Nous avons tiré plusieurs conclusions à la lumière de l'examen que nous avons fait de la nature changeante des conflits armés, de l'évolution des efforts de maintien de la paix, des leçons particulières de l'expérience en Somalie, et de la pertinence de ces événements pour le Canada. L'étude a donc un côté descriptif et un côté prescriptif. Son côté descriptif a pour but d'informer et son côté prescriptif, de susciter la réflexion sur les missions futures. Dans la mesure où des facteurs structurels ont causé les incidents sur lesquels se penche la Commission d'enquête sur la Somalie, il sera plus facile de prévoir les difficultés futures et de s'y préparer si l'on reconnaît la nécessité d'alléger les conditions actuelles et si l'on tient compte des menaces et obstacles qui pourront survenir dans les missions futures. Ainsi, pourrions-nous réduire les possibilités que les malentendus, l'emploi non approprié des techniques ou des ressources, l'établissement d'un climat de suspicion et d'hostilité entre la population locale et le personnel des Nations Unies, et la solution improvisée de problèmes difficiles conduisent à des actes de violence envers le personnel des Nations Unies ou amènent ce dernier à recourir à la violence contre la population locale.

La Somalie et l'évolution du maintien de la paix : les conséquences pour le Canada

Allen G. Sens

Cette étude porte sur la nature changeante des opérations de maintien de la paix de l'ONU, et plus particulièrement sur l'expérience de la Somalie. L'auteur examine également les conséquences de l'évolution du maintien de la paix pour la politique étrangère et la politique de défense du Canada. Il conclut que les facteurs structurels liés à l'évolution des opérations de maintien de la paix ne peuvent expliquer entièrement ou adéquatement les cas d'inconduite de membres du Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada en Somalie. L'auteur recommande que le Canada continue de participer à des missions de maintien de la paix de l'ONU, dans la mesure où elles restent compatibles avec les intérêts de sa politique étrangère en cette période de l'après-guerre froide. Toutefois, pour concilier la demande future et les ressources de plus en plus limitées, le Canada devrait accroître sa capacité d'affecter des formations militaires ou civiles plus petites mais dotées de compétences spécialisées afin d'occuper certains créneaux dans le cadre de missions onusiennes, lorsque des unités régulières formées ne peuvent être déployées.

ALLEN G. SENS est attaché de recherches à l'Institut de relations internationales et chargé de cours au département des sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique. Il se spécialise dans les questions de sécurité internationale et il a publié des articles sur la politique étrangère du Canada et l'avenir de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Commission d'enquête
sur le déploiement des
Forces canadiennes en Somalie

ISBN 0-660-95547-4



9 780660 955476