

Marie Eve Roy Marcoux

**Construction de la paix postconflit :  
Le cas haïtien pour expliquer la division du travail entre l'Organisation des Nations  
Unies et l'Organisation des États américains**

Dirigé par Gordon Mace

Institut québécois des Hautes Études internationales  
Université Laval  
Janvier 2008

## Table des matières

Introduction.....	3
Partie 1 : Problème de recherche .....	7
1.1    Examen des concepts .....	8
1.1.1    Évolution des concepts de paix et de sécurité.....	8
1.1.2    Évolution de la conception des opérations de construction de la paix .....	11
1.2    Maintien et construction de la paix.....	14
1.2.1    Objectifs et méthodes d'intervention .....	14
1.2.2    Coopération et partage des tâches : <i>organisations internationales et régionales</i> .....	16
1.2.3    Régionalisme et intervention et dans les Amériques .....	22
1.3    Construction de la paix postconflit .....	24
1.4    Questions provenant de la littérature .....	27
Partie 2 : Le cas haïtien.....	30
2.1    Bref historique politique .....	30
2.2    Maintien de la paix en Haïti.....	34
2.2.1    L'ONU .....	34
2.2.2    L'OÉA.....	37
2.3    Construction de la paix postconflit en Haïti .....	42
2.3.1    L'ONU .....	42
2.3.2    L'OÉA.....	46
Partie 3 : Évaluation.....	50
3.1    Missions et mandats .....	51
3.2    Coopération.....	54
Conclusion .....	57
Bibliographie.....	59
Appendice A : Principales missions de l'ONU et de l'OÉA en Haïti .....	64

## Introduction

On sait que le nombre de conflits interétatiques a diminué de façon importante depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, particulièrement à partir de la fin de la guerre froide, pour faire place à des conflits internes et des guerres civiles (Malone, 1997 : 6; Knight, 2003 : 244). Ce changement dans la nature des conflits entraîne un changement dans la manière de les aborder, et plus profondément dans la conception même de certains principes de base en relations internationales, comme ceux de la souveraineté des États et de la non-intervention. Ce changement de conception s'opère avec l'arrivée de nouveaux principes dans l'agenda politique international, comme la démocratie et les droits humains, principes qui peuvent légitimer l'intervention de tierces parties (puissances régionales, organisations régionales ou internationales) dans les affaires internes d'un État. Ces tierces parties, qu'elles soient des organisations globales, comme les Nations Unies (ONU), ou régionales, comme l'Organisation des États américains (OÉA), possèdent des capacités, des ressources et des expertises qui varient selon leur structure, leur composition, leurs objectifs, etc. Ces caractéristiques impliquent qu'elles interviennent de manière différente, tout dépendant de leurs intérêts particuliers et du conflit en question.

Dans les Amériques, c'est la question de la démocratie, qui, lorsqu'elle est menacée ou suspendue, motive l'intervention de l'OÉA et de ses membres. Plusieurs instruments du système interaméricain permettent à l'OÉA d'intervenir lorsque la démocratie est menacée dans l'un des États membres. Parmi ces instruments, on retrouve la *Charte de l'Organisation des États américains* (1948); le *Protocole de Cartagena de Indias* (1985) ; l'*Engagement de Santiago* (1991), la *Résolution 1080* (1991) ; la *Déclaration de Managua* (1993); le *Protocole de Washington* (1994) et la *Charte démocratique interaméricaine* (2001) ; ainsi que les déclarations de Miami (1994), de Santiago (1998) et de Québec (2001). Ces instruments entérinent le caractère sacré de la démocratie pour les États membres de l'OÉA, ce qui leur permet dans certains cas d'utiliser « tous les moyens nécessaires » afin de rétablir la démocratie. Puisque dans les Amériques le maintien de la paix se comprend d'une certaine façon comme la protection de l'ordre démocratique, et parce que les conflits entre les États américains ont pratiquement

disparu depuis les années 1990<sup>1</sup>, les opérations de maintien et de construction de la paix s'appliquent maintenant presque exclusivement aux conflits internes.

La transformation des conflits conduit à une évolution de la définition de la paix, ce qui entraîne un changement dans la conception des opérations de maintien de la paix (mandat des missions, choix des intervenants, mode d'intervention, etc.). Les notions de paix et de sécurité se déplacent maintenant de leur conception traditionnelle vers une conception élargie. La paix ne signifie donc plus qu'absence de conflit, et le maintien de la paix va bien au-delà de la fin des hostilités. Le règlement durable des conflits passe alors par le développement institutionnel, la démilitarisation, le règlement des problèmes économiques structurels, la démocratisation, la réforme des institutions judiciaires et la protection des droits humains. Si les organisations régionales n'ont pas toujours la capacité militaire pour s'impliquer dans des opérations de maintien de la paix traditionnelles, elles sont reconnues pour avoir une expertise et une expérience appréciables dans les différents domaines de la reconstruction de la paix.

La littérature concernant le maintien de la paix est riche et abondante<sup>2</sup>, et soulève plusieurs questions intéressantes sur la division du travail entre l'ONU et les organisations régionales. Bien que les opérations aient évolué avec les conflits pour inclure de plus en plus d'éléments sociaux et institutionnels, on observe tout de même que l'intervention militaire est souvent nécessaire au rétablissement de l'ordre en général, et de l'ordre démocratique en particulier. Cette observation se vérifie dans les Amériques, particulièrement dans le cas haïtien. Dans un premier temps, donc, l'intervention de l'ONU, ou d'une puissance régionale, semble essentielle au retour de la paix, puisque les organisations régionales (comme l'OÉA) ont souvent de la difficulté à atteindre le consensus nécessaire entre les États membres afin de pouvoir mobiliser et déployer une force militaire, et parce que les organisations de défense collective (comme l'OTAN) n'ont pas toujours la légitimité d'intervenir. L'OÉA s'est souvent impliquée cependant

---

1. Il existe toujours des conflits entre certains États. Cependant, bien que ces conflits déterminent encore souvent les relations entre les États, ils demeurent latents et ne représentent plus une menace imminente à la paix dans les Amériques.

2. À ce sujet on peut se référer, entre autres, à : Muthiah Alagappa, 1997; Michael N. Barnett, 1995; Anthony Clark-Arend, 1996; Zsuzsanna Deen-Racsmany, 2000; Paul F. Diehl, 1993; Absjorn Eide, 1966; Neil S. Macfarlane et Thomas G. Weiss, 1994; Linda B. Miller, 1967; Thi Hai Nguyen, 2002; Binaifer Nowrojee, 1995; Edwin M. Smith et Thomas Weiss, 1997; Joaquín Tacsán, 1997; et Gary Wilson, 2003.

dans la prévention des conflits (par la médiation, les bons offices, etc.), la surveillance d'élections, la dénonciation des violations des droits humains, etc. Bien que ces actions ne relèvent pas du maintien de la paix en tant que tel, elles ont tout de même contribué à prévenir des conflits ou en faciliter le règlement. Dans ses champs de compétences, l'OÉA est parfois perçue comme plus efficace que l'ONU, étant plus proche des populations en difficultés et mieux établie dans les Amériques. Elle détient donc, selon les époques<sup>3</sup>, une plus grande légitimité auprès de ses membres et de leurs populations que l'ONU.

Si le rôle de l'OÉA semble avoir été secondaire dans les opérations de maintien de la paix, souvent conduites sous l'égide de l'ONU, on peut se demander ce qui se passe une fois l'intervention militaire terminée, et ainsi quel est le rôle de l'OÉA dans la construction de la paix postconflit. Cet essai cherche à comprendre comment se fait la coopération et la division des tâches entre les deux organisations dans la période qui suit l'intervention militaire. Comme la littérature sur les organisations régionales et internationales se concentre principalement sur la période qui précède l'intervention militaire et n'aborde que peu ou pas la période postconflit (ou postmilitaire), une étude de cas est nécessaire pour comprendre ce qui se passe dans la période postconflit. Ainsi, l'étude du cas haïtien permettra de répondre dans un contexte postmilitaire ou postconflit, aux questions soulevées dans la littérature sur les relations entre l'ONU et l'OÉA dans un contexte militaire. Cette étude de cas permettra aussi de vérifier si le fait que la période postconflit soit plus proche d'une conception humaine de la sécurité, et donc ayant plus à voir avec le développement, peut conduire l'OÉA à s'impliquer davantage et si, conséquemment, les occasions de coopération entre l'OÉA et l'ONU sont plus importantes au cours de cette période.

L'étude du cas haïtien avant l'intervention de 1994 est intéressante pour illustrer ce que présente la littérature sur le maintien de la paix traditionnel, alors que l'étude de la situation d'Haïti après l'intervention de 1994, donne certaines réponses, pour la période postconflit. Le cas d'Haïti est aussi intéressant parce qu'il implique une foule

---

3. La perception que les États et les populations ont de l'ONU et de l'OÉA a évolué au cours des années, suivant les succès et les échecs de leurs missions respectives.

d'intervenants, qui y sont actifs et y ont mis sur pied une quantité impressionnante de missions, opérations et programmes, et parce que les effets du processus de (re)construction de la paix tardent à se faire sentir, et ce, malgré les efforts de tous ces intervenants. Depuis le départ de Duvalier en 1986, jusqu'au second départ d'Aristide en 2004, l'ONU et l'OÉA, de même que les « amis d'Haïti »<sup>4</sup>, ont tenté de rétablir l'ordre et la démocratie par plusieurs moyens. Toutes ces actions, que ce soit la facilitation de la négociation entre Aristide et le gouvernement *de facto*, l'intervention militaire, la formation de la police, la reconstruction d'infrastructures, la surveillance des processus électoraux, parfois menées conjointement, ont cependant donné des résultats souvent mitigés.

La première partie de cet essai se consacre à l'examen des concepts et à leur évolution, qui a conduit à l'évolution des opérations de paix. Les problèmes ou les dynamiques de coopération entre les organisations régionales et internationales sont présentés dans ce contexte d'évolution, de même que dans le contexte particulier aux Amériques. Cette partie se termine par une revue des questions soulevées dans la littérature quant à la coopération et à la division du travail entre les diverses organisations multilatérales, particulièrement en ce qui a trait à l'après-conflit. La deuxième partie présente et analyse le cas haïtien afin d'illustrer les réponses à ces questions et de comprendre comment se coordonnent les actions de construction de la paix postconflit. Après une brève présentation historique du conflit haïtien, les principales opérations de l'ONU et de l'OÉA sont abordées afin d'entrevoir la nature de la coopération et de la coordination de leurs actions. Les opérations sont présentées selon deux périodes : celle d'avant l'intervention, et celle d'après-conflit. On pourra ainsi comparer les opérations et les relations entre l'ONU et l'OÉA durant ces deux périodes. La troisième partie est finalement celle de l'évaluation, celle qui permet de faire des liens entre la littérature et l'étude de cas, et de vérifier si la transformation des conflits et des concepts de paix et de sécurité se traduit, dans l'après-conflit, par la même coopération et la même division des tâches de construction de la paix entre l'ONU et l'OÉA que dans la période précédente, ou par une transformation de cette coopération.

---

4. Les « amis d'Haïti » regroupent les États-Unis d'Amérique, la France, le Canada et le Venezuela.

## **Partie 1 : Problème de recherche**

La première section de cette partie porte sur l'examen des concepts. Elle aborde leur définition et leur évolution. Comme il a été mentionné, l'évolution des concepts de paix et de sécurité entraîne une évolution des opérations de paix. Ces opérations couvrent tout un éventail d'aspects qui vont du maintien à la construction de la paix en passant par l'imposition de la paix. Ces différents aspects se rapportent à des périodes distinctes des conflits. La deuxième section porte sur le maintien et la construction de la paix, leurs objectifs et les modes d'intervention. Cette section démontre que plusieurs acteurs s'impliquent de manière différente dans les opérations de paix, ce qui conduit à se demander comment ils interagissent les uns avec les autres. La suite de la section aborde donc la coopération, ou l'absence de coopération, et le partage des tâches entre les organisations internationales et les organisations régionales. La section se termine sur le maintien de la paix dans les Amériques afin de mettre en contexte les différents éléments théoriques présentés jusqu'alors. La troisième section se concentre sur la construction de la paix postconflit ou postmilitaire. Bien que la littérature sur la construction de la paix postconflit n'aborde que peu les relations entre l'ONU et l'OÉA, elle permet néanmoins d'expliquer en quoi les opérations de cette période sont différentes de celles de la période militaire. La dernière section regroupe finalement un ensemble de questions provenant de la littérature sur la coopération entre les organisations internationales et régionales.

L'objectif de cette partie est d'expliquer comment l'évolution des conflits a conduit à une évolution de la paix, et comment celle-ci se reflète dans les opérations de maintien et de construction de la paix. Les relations de coopération ou de partage des tâches entre l'ONU et l'OÉA sont donc abordées dans ce contexte de transformation. Comme la littérature sur le sujet se limite souvent à la phase militaire des opérations, les questions soulevées dans cette partie seront utilisées pour diriger l'étude de cas de la partie suivante.

## 1.1 Examen des concepts

### 1.1.1 Évolution des concepts de paix et de sécurité

Le changement fondamental dans la nature des conflits a entraîné une transformation dans la conception de la paix et de la sécurité, transformation qui a des répercussions sur la conception des opérations de maintien de la paix. La conception de la paix a été caractérisée par le passage d'une vision négative, c'est-à-dire l'absence de violence directe, à une vision positive, c'est-à-dire « *the creation of political, economic, and social conditions to support sustainable justice and security* » (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 4). L'évolution du concept de paix en est aussi une complexification, qui affecte également le concept de sécurité. La paix va donc bien au-delà de l'absence de guerre et de violence et n'a maintenant plus à voir avec le statu quo. Elle réfère plutôt « au changement, à la révélation des mécanismes de domination, avec la rébellion de ceux à qui on a usurpé le droit de prendre des décisions, à la récupération de la dignité et au processus de changement et de transformation, sur les plans personnel, social et structurel, qui sont implicites dans le passage d'une culture de violence à une culture de paix. »<sup>5</sup> (Fisas, 1998 : 19). Dans sa nouvelle conception, la paix englobe donc la justice sociale, la démocratie, le bien-être, la satisfaction des besoins primaires, l'autonomie, le dialogue, la solidarité, l'intégration, l'équité, etc. (Fisas, 1998 : 18). Cet élargissement de la conception de la paix influence conséquemment la conception de la sécurité.

L'évolution de la sécurité (internationale) s'est donc faite par le passage d'une vision tournée vers l'extérieur (vers les autres États) à une vision plus intérieure. Ainsi, les enjeux de sécurité internationale réfèrent traditionnellement aux relations que les États entretiennent les uns avec les autres; la menace dans le contexte international classique vient donc de l'extérieur. La définition de Buzan *et al.* est cependant moderne dans le sens qu'elle tient compte de tous les problèmes qu'un État est incapable de gérer normalement, problèmes qui sont alors transformés en enjeux de sécurité. Le concept de sécurité s'amplifie ainsi pour englober plusieurs sphères de sécurité, soit la sécurité militaire, sociétale, politique, environnementale, etc. La sécurité militaire peut encore,

---

5. Traduction libre.



selon la conception traditionnelle de la sécurité, être directement reliée à celle de l'État, bien que son action soit motivée par des principes plus généraux comme les droits humains, la sécurité collective ou la stabilité internationale, tels que compris dans une conception plus moderne (Buzan, Weaver et de Wilde, 1998 : 55). La sécurité politique est pour sa part liée à la stabilité organisationnelle des États, aux systèmes de gouvernements, aux idéologies qui donnent aux gouvernements et aux États leur légitimité (Buzan, Weaver et de Wilde, 1998: 119). La sécurité sociétale, elle, se rapporte à l'identité, à la conception que les communautés ont d'elles-mêmes et celles des individus en tant que membres de ces communautés. Elle se distingue ainsi des organisations politiques concernées par le gouvernement (Buzan, Weaver et de Wilde, 1998: 119). La conception de la sécurité de Buzan *et al.* en est une élargie, ce qui ouvre la porte à une intervention motivée par une multitude d'enjeux, sécurisés selon les intérêts de l'État.

Des enjeux considérés traditionnellement comme propres à la politique intérieure des États sont alors perçus comme des enjeux de sécurité internationale. Cette dernière représente la manière par laquelle les collectivités se mettent en relation les unes avec les autres, en termes de menaces et de vulnérabilité (Buzan, Weaver et de Wilde, 1998 : 10). Ce passage de l'interne à l'international (et vice-versa) représente un autre aspect de l'évolution de la conception de la sécurité. Cette évolution est semblable à celle de la paix en ce sens. Dans le cas de la sécurité, la transition se traduit par l'apparition d'un nouveau concept, celui de la sécurité humaine. Ce concept est cependant vague et pour cette raison plusieurs ne lui attribuent pas de valeur académique (Paris, 2001 : 89). Le concept de sécurité humaine est néanmoins intéressant puisqu'il a été récupéré par plusieurs gouvernements (dont celui du Canada), de même que par des organisations internationales et non gouvernementales. Ce changement de vocabulaire, même si sa valeur académique est discutable, influence les diverses opérations de construction de la paix.

Le passage dans la sécurité internationale d'enjeux de politique domestique peut se faire de plusieurs manières. Premièrement, certains groupes ou organisations sont dispersés ou ont des ramifications dans plusieurs États, et bien que leurs actions soient orientées vers

un seul État, elles peuvent avoir des conséquences sur la souveraineté ou la survie d'autres États. On peut penser ici aux Kurdes de Turquie, qui peuvent devenir un enjeu de sécurité pour l'Irak, puisqu'ils traversent la frontière qui sépare les deux États, tout comme peut le faire l'armée turque à l'occasion. Dans d'autres cas, certains groupes peuvent contrôler une partie du territoire d'un État. Lorsqu'un gouvernement a perdu le contrôle d'une portion de son territoire se situant à la frontière d'un autre État, ce dernier peut se sentir concerné ou menacé par les actions de ce groupe. Le cas du Venezuela, pour qui la guerre civile colombienne rend une partie de son territoire instable, est un exemple de ce type. L'exemple de la Colombie et du Venezuela illustre aussi un autre cas : celui des réfugiés. L'une des conséquences d'un conflit interne peut être une émigration massive. Une arrivée massive de réfugiés peut être perçue par un État comme une menace pouvant légitimer une intervention dans les affaires internes d'un voisin. Par exemple, l'intervention du gouvernement Clinton en Haïti a, entre autres, été motivée par la peur d'une arrivée massive de réfugiés haïtiens (Simons, 1995 : 110). De fait, c'est la crainte de l'instabilité qu'aurait pu causer une immigration illégale importante qui incite le gouvernement états-unien à intervenir en Haïti en 1994. Cette intervention peut donc être perçue plus comme une prolongation du contrôle de l'immigration états-unienne que comme un effort réel pour restaurer la démocratie en Haïti (Buzan et Weaver, 2003 : 291).

L'apparition du concept de sécurité humaine illustre la nouvelle conception de la sécurité. Elle remonte à 1994, où on le concept de sécurité humaine apparaît dans un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La sécurité humaine est un concept large qui englobe un éventail de sous concepts, tels : la sécurité économique (absence de pauvreté); la sécurité alimentaire (accès à de la nourriture); la sécurité sanitaire (accès à des soins de santé et protection contre les maladies); la sécurité environnementale; la sécurité personnelle (protection physique contre la torture, la guerre, les attaques criminelles, la violence domestique, les abus de drogues, le suicide, et même les accidents de la route); la sécurité communautaire (survie des cultures traditionnelles et des groupes ethniques); et finalement la sécurité politique (jouissance de droits civils et politiques et protection contre l'oppression politique) (Paris, 2001 : 90). Pour le Canada, la sécurité humaine réfère à la: « *freedom from pervasive threats to people's rights, safety of lives.* » This includes: « *safety from physical threats, the*

*achievement of an acceptable quality of life, a guarantee of fundamental human rights, the rule of law, good governance, social equity, protection of civilians in conflicts, and sustainable development.*” » (Paris, 2001: 90) Cette définition reflète l’engagement de plusieurs pays à créer un monde plus humain où les gens peuvent vivre en sécurité et dans la dignité, sans guerre ni peur, où les occasions sont les mêmes pour tous (Paris, 2001 : 91). Cet engagement à préserver et à instaurer un tel climat de sécurité est perceptible dans les opérations de maintien et de construction de la paix contemporaines. On observe ainsi que l’évolution des concepts de paix et de sécurité a eu un impact certain sur les caractéristiques des opérations sur le terrain.

### **1.1.2 Évolution de la conception des opérations de construction de la paix**

La conception de la construction de la paix, et particulièrement celle des interventions entrant dans cette catégorie, a évolué en même temps que la conception de la paix et de la sécurité. Les opérations de maintien et de construction de la paix sont donc le reflet de l’agenda élargi de la sécurité internationale, et comportent ainsi une variété d’objectifs. Comme il a été mentionné, l’une des causes de la transformation du maintien de la paix tient du changement de la nature des conflits. Ainsi, on remarque que depuis 1988, l’importance que l’on accordait traditionnellement à l’aspect militaire dans les opérations de maintien de la paix a diminué afin de pouvoir intégrer d’importants éléments civils. Ce changement semble être le résultat du fait que les Nations Unies interviennent maintenant plus souvent dans des conflits internes que dans des conflits interétatiques (Goulding, 1993 : 456).

L’évolution de la paix et des moyens pour la conserver a premièrement conduit à une évolution des termes eux-mêmes. On est ainsi passé du « *peacekeeping* », au « *peacemaking* », au « *peacebuilding* » ou encore au « *multidimensional peacekeeping* ». L’évolution du maintien de la paix est venue de la nécessité d’adapter les opérations à la nouvelle forme des conflits et aux nouveaux besoins des populations impliquées dans ces conflits. Il faut ajouter que l’évolution des opérations de paix conduit aujourd’hui à deux versions différentes du maintien de la paix : l’imposition (militaire) de la paix, comme en

Afghanistan et la construction de la paix postconflit, comme en Haïti. C'est cette dernière version qui nous intéresse ici.

Traditionnellement, les opérations de maintien de la paix consistent à l'envoi d'une force afin de séparer deux adversaires, de maintenir des lignes de cessez-le-feu ou des frontières, ce qui implique le déploiement d'unités militaires et civiles dans la facilitation du règlement d'un conflit (Doyle et Sambanis, 2000 : 781). D'ailleurs, les opérations traditionnelles de maintien de la paix se rapportent plus à une conception négative de la paix (inexistence de conflit), tandis que les opérations de construction de la paix (particulièrement les opérations postconflit) se rapportent à une conception positive de la paix (existence des conditions nécessaires à la paix).

Ainsi, devant le changement fondamental de la nature des conflits, les opérations de maintien de la paix ont eu à se réorienter afin de s'adapter à cette nouvelle situation que représentent les conflits intraétatiques; les opérations orientées vers ce type de conflit sont celles que l'on dit de deuxièmes générations. Ces opérations de maintien de la paix tendent donc à être moins militaires et plus orientées vers des enjeux civils et politiques (ONU, 1996). L'évolution se poursuit alors afin de s'adapter à une réalité complexe, pour finalement parvenir au maintien de la paix multidimensionnel. L'un des buts de ce type de maintien de la paix est d'implanter un traité de paix négocié entre les parties (ici, les opposants peuvent être deux États ou deux groupes provenant d'une même État). Pour atteindre ce but, le maintien de la paix multidimensionnel « *includes a mix of strategies to build a self-sustaining peace, ranging from those of traditional PKOs to more multidimensional strategies for capacity expansion (e.g. economic reconstruction) and institutional transformation (e.g. reform of the police, army, and judicial system; elections; civil society rebuilding).* » (Doyle et Sambanis, 2000: 781)

Il faut noter cependant que dans les opérations contemporaines de maintien de la paix, un traité n'est pas toujours négocié et que la première étape des opérations consiste à désarmer au moins l'un des opposants. Une telle situation demande dans un premier temps une opération d'imposition de la paix, pour mettre fin au conflit, suivie, dans un deuxième temps, par une opération de construction de la paix pour assurer la stabilité.

Cette diversification des opérations renvoie à l'élargissement de l'agenda de sécurité. Les opérations de maintien de la paix commencent donc à intégrer de plus en plus d'enjeux sociaux, économiques et politiques, au fur et à mesure que l'on comprend mieux l'importance de la reconstruction après un conflit. Elles tendent aussi à se prolonger afin d'éviter une reprise de la violence. Comme il vient d'être noté, bien que les opérations de construction de la paix prennent aujourd'hui plus d'ampleur, les opérations de maintien de la paix impliquant une force militaire sont encore souvent nécessaires. De plus, l'intervention militaire est souvent utile au retour à la paix, et la présence d'une force militaire peut aussi servir à décourager le retour de la violence (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 6). On remarque finalement que les militaires sont fréquemment impliqués dans diverses tâches de reconstruction, et ce, même dans le cadre d'opérations plus traditionnelles.

Les opérations de maintien de la paix traditionnelles ont permis de se rendre compte que la durabilité et la stabilité de la paix sont directement reliées à la stabilité politique, sociale, institutionnelle et économique, et que ces aspects doivent obligatoirement faire partie des opérations de paix. Par exemple, un développement économique faible et des institutions déficientes peuvent facilement conduire à une reprise du conflit, puisque les coûts de celui-ci sont relativement faibles (Doyle et Sambanis, 2000 : 780). C'est ainsi que l'on en vient à parler de construction de la paix et de reconstruction des États. Les opérations de paix qui ont lieu actuellement cherchent donc à mettre fin aux hostilités et à démobiliser les forces en présence, de même qu'à reconstruire la société civile, le pouvoir et les institutions politiques, les infrastructures, etc. (Macfarlane et Weiss, 1994 : 278-279). De par les particularités inhérentes à chaque société, et donc à chaque conflit, les opérations mises en place doivent, pour réussir, être adaptées à la société qui les reçoit. Ainsi, les opérations de construction de la paix ne peuvent découler d'un modèle classique, applicable à une multitude de conflits. Dans les Amériques, par exemple, on portera une attention spéciale à la construction d'institutions démocratiques, à la démobilisation et au désarmement des combattants, ainsi qu'aux relations entre le civil et le militaire.

Les opérations de maintien de la paix peuvent être classifiées selon six types différents. Bien que des opérations de tous les types aient toujours eu lieu simultanément, on remarque que la classification suit d'une certaine manière l'évolution des concepts, des opérations et des conflits. Ainsi, le premier type est celui du déploiement préventif de troupes de l'ONU, à la demande de l'une des parties; il a donc lieu avant le début d'un conflit, (Goulding, 1993 : 456). Les opérations du deuxième type sont celles dites de maintien de la paix traditionnel. Elles peuvent prendre plusieurs formes (Goulding, 1993 : 457) et visent à établir les conditions nécessaires aux négociations politiques (cessez-le-feu, contrôle de zones tampons, etc.). Les opérations du troisième type sont très semblables à celles du précédent. Elles visent à renforcer la mise en œuvre du règlement d'un conflit (Goulding, 1993 : 457). Ces trois premiers types renvoient à une conception plus traditionnelle du maintien de la paix. En effet, elles se concentrent principalement sur la prévention et le règlement des conflits eux-mêmes, sans s'intéresser aux enjeux plus humanitaires et sociaux. Le quatrième type de maintien de la paix est pour sa part plus nouveau. Il consiste à protéger les convois et les travailleurs humanitaires dans une situation où les hostilités ne sont pas terminées (Goulding, 1993 : 457). Le cinquième type, parce qu'il implique un aspect de mise en œuvre ou d'imposition de la paix, peut être contesté en tant que maintien de la paix; ce type implique à la fois des éléments de maintien et de construction de la paix (Goulding, 1993 : 459). C'est ce type qui nous intéresse particulièrement ici, étant celui que l'on nomme « construction de la paix postconflit ». C'est donc une forme d'opérations qui intègre aux précédentes des composantes humanitaires, politiques, administratives, économiques, sociales, etc. Finalement, le dernier type est celui de l'imposition d'un cessez-le-feu (Goulding, 1993 : 459); il a surtout été discuté dans le contexte de la Bosnie.

## **1.2 *Maintien et construction de la paix***

### **1.2.1 Objectifs et méthodes d'intervention**

L'évolution de la conception du maintien et de la construction de la paix a évidemment entraîné des changements dans les objectifs et les méthodes d'intervention. Dans la littérature, la construction de la paix se définit comme la création d'un environnement sécuritaire durable, par le renforcement de la capacité d'une société à régler ses conflits

de manière non-violente, et ce, par la création et la consolidation des institutions sociales, économiques et politiques (Knight, 1993 : 258; Schnabel et Ehrhart, 2005 : 5; Doyle et Sambanis, 2000 : 779). Ce but multidimensionnel dépend directement de la situation présente sur le terrain, de même que de l'organisation de la société et des institutions qui existaient avant le conflit. De plus, si la démocratie semble primordiale à la construction d'une paix durable, il faut tenir compte du fait que des élections tenues trop tôt dans la période de reconstruction peuvent polariser la société plutôt que contribuer à la réconciliation nationale (Knight, 1993 : 258).

Le succès ou l'échec d'une opération dépend de plusieurs facteurs. Le principe de base des opérations de construction de la paix est qu'elles ne doivent être que temporaires, mais capables de soutenir la création d'institutions qui seront viables par elles-mêmes par la suite. La capacité de retrait des forces de construction de la paix est l'une des conditions primordiales au succès d'une opération et à la durabilité de la paix et de la stabilité d'un État par la suite. Une analyse juste de la situation et une bonne capacité d'adaptation au contexte particulier d'un conflit, de la part des organisations participantes, sont aussi primordiales pour la réussite de l'opération.

De manière plus particulière, Doyle et Sambanis ont distingué d'autres facteurs déterminants pour le succès ou l'échec d'une opération de paix. Ces facteurs concernent les intervenants. Premièrement, il semble que la possibilité de succès d'une opération soit plus élevée si une force de maintien de la paix de l'ONU est envoyée (Doyle et Sambanis, 2000 : 785). Cependant, une telle intervention de l'ONU ne garantit pas le succès de la transition pacifique; une attention particulière doit être accordée au mandat de l'opération (Doyle et Sambanis, 2000 : 789). Deuxièmement, plus l'opération de paix de l'ONU sera robuste et plus son mandat sera étendu, plus la probabilité de succès sera élevée (Doyle et Sambanis, 2000 : 786). Cependant, bien que cette relation soit significative, elle est demeure néanmoins complexe (Doyle et Sambanis, 2000 : 789). Finalement, la capacité de la communauté internationale à appuyer les capacités locales est aussi primordiale (Doyle et Sambanis, 2000 : 782), et la collaboration entre les organisations internationales et les acteurs locaux (élites politiques et militaires, société civile, etc.), de

même que celle entre les acteurs externes (organisations internationales, régionales, États voisins, ONG, etc.) sont fondamentales à la réussite d'une opération.

### **1.2.2 Coopération et partage des tâches : *organisations internationales et régionales***

Les opérations de maintien de la paix ont donné lieu à une importante réflexion sur les organisations multilatérales, leur rôle, leur efficacité et la légitimité de leur intervention en tant que tierce partie dans les différents conflits. Si ces questions semblent trouver facilement une réponse quand il s'agit de conflits interétatiques, il en est autrement dans le cas des conflits intraétatiques. Les questions soulevées par l'intervention dans un conflit interne portent, de la même manière que pour les conflits entre États, sur la légitimité de l'intervention d'une tierce partie et sur l'efficacité d'une telle intervention. À ces questions s'ajoute celle du choix des intervenants : organisation internationale, régionale, puissance régionale, organisation non gouvernementale, etc. On cherche alors à discerner les forces et faiblesses de ces différents acteurs ainsi que les possibilités de coopération ou de division du travail qui pourraient ou devraient s'effectuer sur le terrain. Dans cette section, il est premièrement question de l'ONU, comme organisation globale, et de l'OÉA, comme organisation régionale, et finalement de la coopération et de la division de tâches possibles entre ces deux organisations. Il faut noter ici que dans la littérature, la réflexion sur les relations entre les différents acteurs porte principalement sur la prévention des conflits, les opérations de maintien de la paix et celles qui visent à mettre fin aux hostilités. La littérature n'aborde donc que rarement la période de reconstruction qui fait suite aux opérations militaires, soit celle de l'après-conflit. Cette littérature donne néanmoins des assises afin de comprendre les liens et relations entre les différents acteurs du maintien de la paix, de même que leur structure, leurs capacités et leurs ressources propres.

#### **L'ONU**

L'Organisation des Nations Unies est la grande instigatrice des opérations de maintien et de construction de la paix. C'est d'ailleurs sous son égide qu'a été réalisée la majorité des opérations, étant donné que les organisations régionales, pour la plupart, n'ont pas de



capacité militaire à cet effet, et que les organisations de défenses collectives n'ont que peu d'intérêt pour ce type d'opérations. La neutralité de l'ONU semblait au départ lui donner plus de légitimité qu'aux organisations régionales (perçues comme trop impliquées dans les conflits, ou encore sous la possible domination d'une puissance régionale), mais cette perception tend à s'estomper. L'ONU conserve pourtant des avantages absolus en ce qui concerne sa capacité d'intervention. Les ressources financières et humaines de l'ONU dépassent effectivement celles des organisations régionales, ce qui lui confère un avantage certain dans l'intervention.

La capacité de l'ONU à mobiliser plus de ressources humaines et financières, entre autres de par le nombre de ses membres, lui donne évidemment un avantage sur les organisations régionales qui ont moins de membres et de ressources. De plus, les membres des organisations régionales sont aussi, dans la plupart des cas, membres de l'ONU et parfois aussi d'organisations de défenses collectives; leurs ressources sont partagées entre diverses organisations, ce qui les conduit vraisemblablement à les canaliser vers celle qui leur semble la plus efficace. Cette situation, qui renforce la supériorité de l'ONU, se vérifie lorsque l'on analyse son histoire et celle de ses opérations. Cependant, l'ONU se retrouve aujourd'hui d'une certaine façon victime de la popularité de ses interventions, et la demande pour le maintien de la paix de l'ONU dépasse maintenant sa capacité (Barnett, 1995: 41). Cette situation est causée à la fois par la prolifération des conflits (Nguyen, 2002 : 463), par la diminution de son financement (Barnett, 1995 : 41), et, par le désintéressement de ses membres dominants (Macfarlane et Weiss, 1994 : 282) envers les opérations de maintien et de construction de la paix. Il faut noter ici que la multiplication des demandes implique également leur diversification. De fait, « *[t]oday's peace-keepers are being sent to areas where no agreements are in place, and where their duties include the protection of vulnerable populations, the delivery of humanitarian relief and the restoration of civil and state structures.* » (Nowrojee, 1995: 129-130) Cette diversification des tâches, ajoutée à la diminution de la capacité de l'ONU à intervenir, pousse l'ONU à chercher à collaborer avec d'autres acteurs internationaux, particulièrement des organisations régionales. Il semble d'ailleurs que les Nations Unies aient autant besoin de coopérer avec les organisations régionales

que ces dernières ont besoin (Nguyen, 2002 : 482) des ressources et du pouvoir de contrainte de l'ONU pour appuyer leurs interventions.

Dès 1992, le Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali, faisait part de cette nécessité dans « *An Agenda for Peace* » (ONU, 1992), dont le septième chapitre est consacré à la coopération avec les organisations régionales. Premièrement, l'action concertée avec les organisations régionales et non gouvernementales y est présentée comme l'une des solutions pour atteindre les objectifs de l'ONU en matière de sécurité internationale. À cet effet, les organisations régionales devraient appuyer l'ONU dans des domaines comme la diplomatie préventive : les mesures visant à renforcer la confiance, l'établissement des faits, l'alerte rapide, etc. Elles devraient aussi appuyer l'ONU dans le rétablissement de la paix et dans la construction de la paix postconflit.

Si l'ONU avait à prime abord des réserves à travailler avec les organisations régionales, elle a peu à peu accepté cette idée (Nowrojee, 1995 : 148). De fait, les organisations régionales ne sont plus perçues comme concurrentes et il est généralement accepté que l'ONU coopère avec ces organisations afin de promouvoir la paix et la sécurité internationales (Alagappa, 1997 : 422). Pour l'ONU<sup>6</sup>, tel qu'exprimé par Kofi Annan en 1997, la construction de la paix se conçoit dans une perspective à long terme, qui va bien au-delà de la fin des hostilités, « *ya que de lo que se trata es de reestablecer gradualmente las condiciones necesarias para que no se reemprenda la lucha armada.* » (Fisas, 1998 : 131). Cette vision du maintien et de la construction de la paix est bien illustrée dans le cas haïtien, où le mandat de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) va bien au-delà du maintien de la paix traditionnel. Toujours selon Kofi Annan, les étapes du maintien de la paix comprennent des mesures visant à réduire les risques de reprise du conflit, l'assistance électorale et l'assistance au déminage (Fisas, 1998 : 131); des opérations particulières à l'après-conflit, et souvent perçues comme des compétences particulières des organisations régionales (sauf peut-être pour ce qui est du déminage).

---

6. Kofi Annan, 1997, *Transición renovada. Memoria anual sobre la labor de la organización*, page 58, cité dans Fisas: 1998.

## L'OÉA

Si la nécessité de collaboration et de délégation de certaines tâches aux organisations régionales semble maintenant acquise à l'ONU, il faut noter que les organisations régionales ne sont pas nécessairement prêtes à agir comme sous-contractants, redevables devant le Conseil de sécurité de l'ONU (Smith et Weiss, 1998 : 596). Les organisations régionales mènent effectivement depuis longtemps des opérations humanitaires, de surveillance et de protection des droits humains, de surveillance d'élections et de promotion de la démocratie. La plupart d'entre elles, cependant, ne possèdent pas de capacité militaire et, ne peuvent pas mener d'opérations de maintien de la paix proprement dites. Cependant, l'évolution des opérations de paix alimente la réflexion quant au rôle des organisations régionales dans ces opérations. Comme les opérations de maintien de la paix de deuxième génération sont plus liées à des aspects sociaux et politiques (démocratie, droits humains, sécurité alimentaire, etc.), on peut penser que le rôle des organisations régionales, dont les actions sont traditionnellement plus orientées dans cette direction, sera plus important. Ainsi, comme ces opérations sont souvent liées à la période postconflit, on peut s'attendre à ce que l'OÉA s'implique davantage au cours de cette période.

Il faut mentionner premièrement, que les organisations régionales sont limitées dans la résolution des conflits internes (qu'elles peuvent parfois prolonger) (Alagappa, 1997 : 432), de par leurs ressources limitées, leur apparent manque de neutralité (elles sont souvent perçues comme sous le contrôle d'un ou plusieurs États) et leur faible pouvoir de contrainte (Diehl, 1995 : 3).<sup>7</sup> Elles sont cependant plus portées à intervenir dans ce type de conflits que des acteurs plus éloignés géographiquement, parce que plus intéressées que ces derniers dans la paix régionale. Cependant, les organisations régionales peuvent travailler à éliminer ce type de faiblesses et augmenter leur crédibilité

---

7. Par exemple, lors de la crise haïtienne dans les années 1990, l'OÉA avait imposé des sanctions économiques à Haïti (embargo sur le pétrole, etc.). Comme ces sanctions ne s'appliquaient qu'aux membres de l'OÉA, elles n'ont eu que peu d'effet sur le gouvernement *de facto*. En fait, ce n'est que lorsque l'ONU a elle aussi demandé à ses membres d'imposer des sanctions que l'embargo a réellement été effectif, bien que ses conséquences ont été plus grandes sur la population haïtienne que sur le gouvernement *de facto*.

par une histoire d'opérations efficaces et parfois par la coopération avec des organisations globales (Alagappa, 1997 : 435).

Deuxièmement, comme il a été noté, les organisations régionales n'ont que peu ou pas de capacité militaire, ce qui les rend peu efficaces dans la résolution d'un conflit (dans l'arrêt des hostilités), mais plus efficaces dans la prévention des conflits (Alagappa, 1997 : 433). L'absence de force militaire peut néanmoins être compensée par des avantages dans d'autres domaines, dans lesquels les organisations régionales peuvent parfois surpasser l'ONU en efficacité. L'un des avantages de l'OÉA dans les Amériques est une meilleure compréhension de la culture (entre autres, politique et institutionnelle), des dynamiques de pouvoir (Macfarlane et Weiss, 1994 : 283) et de la distribution de la puissance. Cette meilleure compréhension, de même que la proximité des acteurs déjà énoncée, contribue à rendre les conflits des Amériques plus importants et urgents dans l'agenda de l'OÉA que dans celui de l'ONU. L'OÉA a aussi l'avantage de susciter plus facilement le consensus et le support de ses États membres, de même que de contraindre plus facilement les tierces parties (Diehl, 1993 : 3-4-5). Ainsi, les organisations régionales peuvent être plus efficaces et, selon certains, le futur du maintien de la paix leur appartient (Diehl, 1993 : 133). De fait, « *[w]hile there is still willingness to countenance international intervention for humanitarian reasons, the major powers are now reluctant to commit their troops or funding. However, they appear to be all too happy to delegate to regional organizations the challenges of collective intervention.* » (Diehl, 1993 : 133)

Concrètement, l'Organisation des États américains se distingue des autres organisations régionales par son efficacité relative, sa structure organisationnelle importante et bien ancrée dans l'histoire des Amériques, ainsi que par la reconnaissance dont elle jouit, étant donné sa longue expérience des opérations d'observation (Diehl, 1993 : 1). Cette expérience s'est surtout concentrée sur le maintien de la démocratie, la résolution de conflits interétatiques (médiation, négociation d'accords de paix), la protection et la promotion des droits humains, ainsi que sur le développement économique et social.<sup>8</sup> Ces

---

8. Ces aspects du maintien et de la construction de la paix font partie des objectifs de l'OÉA et se retrouvent dans sa charte, particulièrement à l'article 2.

aspects de l'intervention de l'OÉA se rapportent en plusieurs points au maintien et à la construction de la paix, bien que ces termes ne fassent pas officiellement partie du langage de l'OÉA. Dans la section suivante, il sera question des opérations de l'OÉA, de leur succès et échecs, ainsi que des cas où elle a coopéré avec l'ONU.

L'ONU et l'OÉA ont toutes deux leurs forces et leurs faiblesses, et donc des avantages comparatifs dans certains domaines de la résolution des conflits et dans la construction de la paix (Macfarlane et Weiss, 1994 : 285). Cette différenciation suggère que c'est dans le partage des tâches et dans la collaboration que se trouve le succès du maintien et de la construction de la paix. Ainsi, « [l']aspect militaire devrait revenir à l'ONU et, les tâches civiles, telle l'observation et la protection des droits humains, la surveillance d'élections et la restructuration d'un tribunal électoral à l'OÉA. » (Rioux et Murcia, 2002 : 27) L'OÉA, pourrait donc jouer à la fois un rôle important dans la prévention des conflits (Alagappa, 1997 : 437) par la surveillance d'élections et par la promotion et la protection de la paix. De plus, la protection de la démocratie est un enjeu important pour l'OÉA qui a la possibilité d'utiliser divers mécanismes afin de légitimer son intervention dans les affaires internes d'un État et ainsi contribuer au retour à une paix durable.

Enfin, Tacsán propose que l'efficacité de l'action de l'ONU et de l'OÉA repose sur une séparation claire des tâches, séparation basée sur les forces respectives des deux organisations (Tacsán, 1997 : 490). D'une part, les occasions de division du travail entre l'ONU et l'OÉA sont rares, et souvent, « *the UN takes charge in the light of the OAS's lack of capacity.* » (Tacsán, 1997 : 499) D'autre part, la division des tâches que l'on observe effectivement sur le terrain entre les organisations régionales et l'ONU « *can be explained with reference to the peacemaking, peacekeeping, and peacebuilding aspects of international conflicts management.* » (Baranyi, 1994 : 365). Ainsi, les différentes étapes du processus de paix seraient assumées par des acteurs différents, l'imposition et le maintien de la paix étant réservés à l'ONU, alors que l'OÉA aurait un rôle important à jouer dans la reconstruction. Cette division ne tient cependant pas compte des autres acteurs qui peuvent se sentir concernés par un conflit interne, comme les États voisins ou des ONG (nationales ou internationales), qui peuvent aussi s'avérer très efficaces dans la prévention et la résolution de conflits locaux (Nguyen, 2002 : 481-482). Il faut voir

maintenant comment se coordonne généralement l'action des organisations régionales et internationales dans les Amériques.

### **1.2.3 Régionalisme et intervention et dans les Amériques**

La présence d'une organisation régionale relativement forte dans les Amériques, combinée à l'instabilité politique de la région, a conduit à un nombre important d'opérations de maintien et de construction de la paix, ainsi que de missions d'observation. L'implication, soit de l'OÉA soit de l'ONU, est liée aux cycles de popularité du régionalisme, c'est-à-dire à la confiance que les États américains ont en l'OÉA. Ainsi, selon les époques, on remarque une implication plus prononcée de l'ONU ou de l'OÉA, ou encore une meilleure collaboration entre les deux. Il est premièrement question ici du régionalisme et de l'OÉA en tant qu'organisation régionale principale, et de comment s'articule l'action de l'OÉA et de l'ONU dans les Amériques.

Le régionalisme devrait, en théorie, faciliter la communication, la socialisation et le partage de l'information, de même que faciliter le consensus et faire accroître le pouvoir par la mise en commun des ressources et l'action collective (Alagappa, 1997 : 427). Ainsi, le régionalisme devrait tendre à diminuer les conflits entre les États et à rendre plus efficace l'action collective dans le cas d'une intervention. De plus, le régionalisme collectivise d'une certaine façon les enjeux de sécurité (internes et externes) des différents États, en renforçant les liens entre eux. Ainsi, un État participant à un régime régional de sécurité sera plus enclin à intervenir dans les affaires internes d'un voisin, comme ce fut le cas au Nicaragua, au Salvador et en Haïti, où les États voisins ont contribué au désarmement des parties en conflit et à la surveillance des élections par la suite (Smith et Weiss, 1997 : 598). Les avantages des organisations régionales comme l'OÉA sont donc en général ceux du régionalisme.

Dans les faits, l'OÉA possède une expérience et un rôle reconnus dans la construction de la paix, particulièrement en ce qui concerne les cas de coup d'État et d'atteintes à la démocratie en général (Baranyi, 1994 : 365). Le cas de l'Amérique centrale, mais aussi ceux d'Haïti et du Pérou, démontre bien comment l'OÉA peut réagir lorsque la démocratie est mise en danger dans l'un de ses États membres. La force de l'OÉA dans

ces missions tient de sa force dans la diplomatie, la négociation, l'arbitrage et la dénonciation; ces tâches ne font cependant pas partie du maintien de la paix. Cette force représente cependant aussi sa faiblesse, c'est-à-dire le manque de pouvoir de contrainte. Ainsi, si les efforts diplomatiques de l'OÉA pouvaient être supportés par la possibilité d'une intervention militaire (Perry et Primorac, 1994 : 121) (de l'un de ses États membres, ou encore de l'ONU par exemple), elle serait beaucoup plus efficace dans des cas comme celui d'Haïti. La capacité de dissuasion déficiente de l'OÉA, qui a conduit l'ONU à s'impliquer dans plusieurs conflits américains, prouve sa faiblesse, et ce, même si ses États membres ont traditionnellement préféré une intervention régionale plutôt qu'internationale (Perry et Primorac, 1994 : 123). On peut par contre opposer à cette affirmation l'efficacité relative de certaines opérations de l'OÉA, comme en Amérique centrale dans les années 1980-90 et au Pérou en 2001. Ainsi, bien que l'ONU se soit « impliquée dans plus de cas, l'implication des organisations régionales s'est avérée plus efficace. » (Rioux et Murcia, 2002 : 22). Les organisations régionales seraient plus efficaces parce qu'elles sont plus près des parties en conflit et donc plus légitimes à leurs yeux (Rioux et Murcia, 2002 : 22). Il faut ajouter aussi que les mécanismes de l'OÉA, particulièrement ceux de protection des droits humains, paraissent plus accessibles aux populations des Amériques que les mécanismes similaires de l'ONU (Tacsán, 1997 : 500). Donc, à l'égard de la protection des droits humains et du renforcement de la démocratie, l'OÉA demeure plus efficace que l'ONU, à tout le moins aux yeux des populations concernées.

Si l'OÉA est reconnue dans certains types d'opérations, comme la protection des droits humains, la surveillance d'élections et l'intervention humanitaire, il y a tout un aspect du maintien de la paix qui lui échappe, ce qui fait dire à MacFarlane et Weiss que l'OÉA n'est pas portée à participer à des opérations de maintien de la paix (Baranyi, 1994: 366). De fait, l'OÉA n'a pas participé « *in the security verification aspects of either ONUCA or ONUSAL, and it has not been invited to contribute troops to UNMIH in Haiti* » (Baranyi, 1994: 366), ce qui confirme son incapacité et son besoin de l'ONU en matière de maintien et d'imposition de la paix. L'expérience prouve cependant que lorsqu'il est question de dénonciation d'actions antidémocratiques et de menace à la paix, l'ONU peut compter sur l'OÉA (Tacsán, 1997 : 496). D'une certaine façon, l'OÉA dénonce les

comportements inadéquats des États et tente une approche diplomatique (avec ou sans la collaboration de l'ONU), et lorsque celle-ci échoue, elle laisse l'organisation globale mettre fin aux hostilités pour ensuite reprendre son travail de construction de la paix et d'une société stable.

Depuis les années 1990 pourtant, à l'exception de certains cas comme celui du Pérou en 2001, l'OÉA a vu son rôle diminuer dans les Amériques. L'implication croissante de l'ONU dans la région a fait qu'elle n'est maintenant plus perçue comme relevant de la compétence exclusive de l'OÉA (Tacsán, 1997 : 489). Le fait que l'OÉA n'ait plus l'exclusivité de l'intervention dans les Amériques ne signifie pourtant pas qu'elle n'ait plus de rôle à jouer. Finalement, mis à part l'intervention militaire, l'OÉA et l'ONU peuvent coopérer dans plusieurs domaines, comme la construction de la paix, la protection de la démocratie et des droits humains (Tacsán, 1997 : 506), les opérations humanitaires, la reconstruction des institutions politiques et judiciaires, etc.

### **1.3 Construction de la paix postconflit**

La période postconflit est celle qui fait suite à une opération militaire, qu'elle ait été conduite par l'ONU ou par une puissance régionale. Dans cette période, donc, une paix relative devrait avoir été rétablie, ou à tout le moins, les hostilités devraient avoir pris fin et les opérations de cette période devraient pouvoir se dérouler dans un environnement relativement sécuritaire. Cependant, les conflits intraétatiques se différencient en ceci des conflits interétatiques : les parties, qui ne sont pas toujours clairement identifiables, ne peuvent pas être séparées aussi facilement, et donc, des épisodes de violence peuvent ressurgir à tout moment. De plus, de tels conflits ont des conséquences sur tous les aspects d'une société : la sécurité; la cohésion sociale; les institutions politiques, sociales, judiciaires, militaires; l'éducation; les services de soins de santé, etc. En conséquence, tous ces aspects doivent être tenus en compte dans la phase donc reconstruction. L'objectif premier de la construction de la paix postconflit est d'éviter la reprise des hostilités (Fisas, 1998 : 130) par la fin du conflit et l'établissement des conditions sociales, économiques et politiques nécessaires à la stabilité.



L'après-conflit interne passe donc par une période de réconciliation nationale et de démobilisation/démilitarisation des forces en conflits, pour qu'ensuite puisse commencer la reconstruction en tant que telle. Cette reconstruction cherche à garantir la stabilité et la durabilité de la paix, mais aussi celle du pouvoir politique et de sa légitimité, celle de la société civile et finalement celle du secteur économique et industriel, afin d'assurer la prospérité et d'ainsi limiter les possibilités d'une reprise des hostilités. Cette reconstruction est aussi devenue un enjeu de sécurité au même titre que la fin des hostilités en elles-mêmes (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 2). Ainsi, la prévention de la reprise du conflit et la reconstruction d'un État stable représentent les défis les plus importants pour la communauté internationale à la suite d'une guerre civile (Doyle et Sambanis, 2000 : 779). Cette étape de la construction de la paix est cependant souvent déficiente, et « *la experiencia de reconstrucción de numerosos países que han finalizado un conflicto armado nos muestra que raras veces se consiguen los medios económicos y no siempre hay suficiente decisión política para actuar eficazmente* » (Fisas, 1998: 125-126).

La construction de la paix implique aujourd'hui une foule d'actions et de programmes qui ont lieu à différents moments de la reconstruction et qui peuvent s'étaler jusqu'à plusieurs années après la fin du conflit. Ainsi, la création et le renforcement des institutions nationales, la surveillance d'élections, la promotion des droits humains, ainsi que des programmes de réhabilitation et la création de conditions viables de développement (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 2, 77) font partie des opérations de construction de la paix que l'on retrouve particulièrement dans la période postconflit. Par ces actions, on cherche à passer d'un état de guerre à un état de stabilité et de paix, ce qui demande une approche diplomatique, politique et économique (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 2). Les opérations de construction de la paix sont donc multidimensionnelles et impliquent inévitablement une multitude d'acteurs.

La coopération entre les différents acteurs (à la fois internes et externes) et la coordination de leurs actions est donc absolument nécessaire (probablement plus que dans les opérations de maintien de la paix traditionnelles) pour assurer la stabilité et le retour à la paix. De fait, les différents acteurs doivent à la fois réformer les institutions de sécurité locales et s'assurer que les acteurs locaux sont suffisamment formés et qu'ils ont

les ressources nécessaires pour prendre la relève des acteurs internationaux (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 9). On cherche alors à mettre sur pied une approche intégrée du développement et du renforcement des structures permettant la résolution du conflit et la prévention d'une reprise violente de celui-ci (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 7). Il faut noter cependant que les opérations de construction de la paix peuvent se dérouler dans un contexte où la sécurité n'a pas totalement été rétablie, ce qui fait que l'on retrouve couramment une superposition des opérations de maintien et de construction de la paix (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 75).

Le cas de la mission de l'ONU à El Salvador témoigne bien de la dualité des opérations. La mission avait pour but de superviser la mise en place du traité de paix (signé en 1992), alors qu'elle était aussi impliquée dans des opérations de maintien de la paix plus typiques, comme l'élimination des mines antipersonnel (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 77). Vers 1994, la mission passe finalement du concept de maintien à celui de construction de la paix; on cesse alors de s'occuper de l'application du traité de paix (le cessez-le-feu est alors effectif) pour s'occuper des enjeux électoraux et des droits humains (Schnabel et Ehrhart, 2005 : 77). Dans ce cas-ci, l'ONU a assuré pratiquement toutes les étapes du maintien et de la construction de la paix, laissant peu de place à l'OÉA et à un partage des tâches qui aurait pu être plus efficace.

L'analyse des domaines d'action de l'ONU et de l'OÉA permet d'observer que, mis à part en ce qui a trait aux opérations militaires, les actions des deux organisations sont similaires sur plusieurs points, particulièrement pour ce qui touche à l'après-conflit. Ainsi, la réhabilitation, la reconstruction, la restructuration et la reculturation (vers une culture de paix) (Fisas, 1998 : 121) font partie des champs d'action des deux organisations. Cette situation a donc soulevé, et soulève toujours, plusieurs questions quant à la division des tâches et la coopération entre les organisations régionales et l'ONU.

#### **1.4 Questions provenant de la littérature**

La littérature concernant la paix et la sécurité porte sur les différentes étapes du maintien de la paix : la prévention des conflits, leur règlement et la construction postconflit. Cette littérature est riche en explications théoriques tout comme en études de cas. Elle porte principalement sur les interventions de maintien de la paix en elles-mêmes et sur la division du travail entre l'ONU et les organisations régionales, à savoir quelle division qui serait la plus efficace. Dans la littérature concernant les Amériques, il est surtout question de l'Amérique centrale (Salvador, Nicaragua) et d'Haïti. La question de la construction de la paix postconflit y est cependant peu étudiée, comme si la fin des hostilités était synonyme de paix et d'ordre, ce qui n'est que rarement le cas. L'après-conflit est donc une période importante puisque les actions entreprises durant cette période seront garantes de la stabilité, ou de l'instabilité, d'un État et de la durabilité de la paix. Les problèmes de coopération entre les différents acteurs présents sur le terrain sont flagrants et entraînent des défis de coordination, de partage des tâches et de division du travail.

Si l'on reconnaît que c'est l'habileté à intégrer une variété de tâches et de personnel, que ce soit en matière de sécurité, d'élections, de droits humains ou d'action humanitaire, qui est primordiale à la réussite d'une opération, alors, l'ONU a un avantage certain dans ce type d'opérations (Macfarlane et Weiss, 1994 : 290). Cependant, on remarque que dans l'après-conflit, l'action militaire perd d'une certaine façon de son importance pour faire plus de place aux autres aspects de la sécurité humaine, pour lesquels plusieurs autres intervenants sont compétents. De plus, lorsque des opérations de maintien de l'ordre sont nécessaires, elles sont plus souvent reléguées à des unités policières (parfois envoyées sous l'égide de l'ONU, parfois envoyées par des États). Cette observation conduit à questionner la suprématie de l'ONU en matière d'opérations de construction de la paix postconflit, ce qui n'est généralement pas questionné dans le maintien de la paix traditionnel.

Pour comprendre l'ONU et ses caractéristiques, il faut premièrement tenir compte des bases sur lesquelles elle a été construite, c'est-à-dire la prévention et le règlement

pacifique des conflits. Parce que sa structure a été conçue dans ce but, on remarque que les opérations traditionnelles de maintien de la paix de l'ONU, « *proved ineffective at dealing with intrastate conflicts, and also cases where civil authority collapsed or was challenged by internal factional belligerent groups* » (Knight, 2003 : 245), situations qui sont maintenant de plus en plus fréquentes. Cette observation amène certains auteurs à se demander si « les interventions des acteurs régionaux se sont toujours avérées plus efficaces que les actions de l'ONU? » (Rioux et Murcia, 2002 : 7), ce qui entraîne une autre question : est-ce encore le cas? Si certains auteurs comme Rioux et Murcia sont aussi catégoriques sur l'efficacité des interventions de l'OÉA ou de l'ONU, d'autres avancent plutôt qu'elles ont des compétences, des ressources et des avantages différents, et donc qu'une division du travail est souhaitable. Au-delà des discussions sur leur efficacité respective, il est intéressant de voir comment elles agissent et interagissent sur le terrain en situation de construction de la paix postconflit : dans quels domaines, de quelle manière et pour quelles raisons elles interviennent.

La réflexion quant aux organisations régionales et internationales et leur efficacité respective dans la construction de la paix, fait apparaître d'autres questions, liées à la participation des acteurs locaux et des citoyens d'un État en période de construction de la paix, particulièrement dans la période postconflit. Ainsi, les conditions locales, c'est-à-dire les institutions qui existaient avant le conflit, les acteurs qui sont demeurés sur place pendant et après le conflit, la position des élites restantes, et surtout les relations qu'entretiennent tous ces acteurs, doivent aussi être prises en considération pour garantir le succès d'une opération. En plus des acteurs locaux informels, il faut tenir compte des acteurs internationaux et régionaux informels. En Amérique centrale par exemple, le processus de paix a été dominé par des groupes informels, ou *ad hoc* d'États, et des personnalités politiques, plutôt que par des institutions bien établies (Macfarlane et Weiss, 1994 : 291).

Finalement, un dernier aspect de la période postconflit est soulevé dans la littérature, soit la durabilité de la paix qui est instaurée par les opérations de construction de la paix. On observe que dans plusieurs cas, comme ceux de la Bosnie, du Cambodge, du Guatemala et d'Haïti, les interventions n'ont pas su conduire à l'établissement d'une paix durable.

Ainsi, ces États restent sujets à des problèmes de crimes violents, d'autoritarisme, d'inégalités sociales, etc. (Knight, 2003 : 243). On peut donc questionner l'efficacité des opérations de maintien et de construction de la paix, lorsque celles-ci ne parviennent que rarement à créer un environnement sécuritaire stable comme c'est le cas en Haïti. La question de l'adaptation des opérations de maintien et de construction de la paix à la transformation des conflits et de la paix, est aussi intéressante. L'incapacité de la plupart des opérations à restaurer une paix durable démontre peut-être que cette adaptation est toujours en cours.

## **Partie 2 : Le cas haïtien**

L'étude de la crise haïtienne permettra de répondre à des questions soulevées dans la littérature. Comme il a été mentionné, la littérature sur l'ONU et les organisations régionales et la paix porte presque exclusivement sur la période de conflit et sur les opérations de maintien de la paix. L'étude du cas d'Haïti permettra donc d'entrevoir les dynamiques de coopération et de division des tâches entre l'ONU et l'OÉA dans la période qui nous intéresse, soit celle qui suit une intervention armée.

Cette partie présente d'abord un bref historique politique d'Haïti afin de comprendre les racines et le développement de la crise. L'histoire haïtienne étant riche en rebondissements politiques, seule l'histoire récente est présentée ici. La deuxième section se consacre au maintien de la paix en Haïti, premièrement en général et par la suite en s'attardant particulièrement aux opérations de l'ONU, puis de l'OÉA. La section qui suit porte sur la période postconflit et est, elle aussi, divisée selon les opérations de l'ONU et l'OÉA<sup>9</sup>. L'étude de ces opérations permettra de comparer dans la partie 3 les relations entre l'ONU et l'OÉA au cours des périodes pré- et postconflit.

### **2.1 *Bref historique politique***

La République d'Haïti a été gouvernée depuis son indépendance par une série de gouvernements faibles à la tête desquels se retrouvaient trop souvent des dirigeants forts, peu enclins à créer des institutions politiques, sociales et économiques stables et durables. Ces gouvernements se sont plus souvent succédé dans la violence que dans le calme, et rarement dans le cadre d'élections démocratiques. Il faut noter que les différents gouvernements haïtiens n'ont pas su, ou voulu, créer de culture politique démocratique, habituant la population à craindre ses gouvernements plutôt qu'à les considérer comme une source de sécurité et des fournisseurs de services. Ainsi, la population haïtienne n'a que rarement pu sentir la présence de ses gouvernements autrement que par la violence.

---

9. Voir l'appendice A pour un tableau résumant les principales missions de l'ONU et de l'OÉA pour les deux périodes.

Le paysage politique haïtien a récemment été marqué par deux dictateurs et un président démocratiquement élu qui a été forcé de quitter son pays à deux reprises, laissant chaque fois le pays dans l'instabilité et la violence. Haïti a été dirigée entre 1957 et 1971 par François « Papa Doc » Duvalier, auquel a succédé son fils, Jean-Claude « Baby Doc » Duvalier, qui a gouverné jusqu'à ce qu'il soit forcé de quitter le pays en 1986. Ces deux dictateurs, qui ont gouverné le pays de main de fer, ont fait ensuite place à une série d'hommes forts qui ont gouverné jusqu'à l'élection de Jean-Bertrand Aristide en 1990 (Kirkpatrick, 2007 : 115). Ainsi, entre la fin de l'ère Duvalier et les élections de 2000, Haïti a connu treize gouvernements (Kirkpatrick, 2007 : 116). Au moment de l'élection d'Aristide, « *Haiti did not have the political culture, traditions, or institutions associated with democracy. Papa and Baby Doc had thoroughly politicized the judicial system and the police; they did not respect citizens or protect personal security.* » (Kirkpatrick, 2007 : 115). L'élection d'Aristide est perçue par certains comme s'inscrivant dans le mouvement de retour à la démocratie que vit alors l'Amérique latine et les Caraïbes. Il est cependant difficile de parler de retour à la démocratie lorsque qu'il n'existe pas de précédent réel ou valable.

Dans de telles conditions, n'importe quel dirigeant aurait eu de la difficulté à instaurer et à maintenir en place un gouvernement démocratique. Aristide n'est cependant pas n'importe quel dirigeant puisqu'il s'inscrit bien dans la lignée des hommes forts qu'Haïti a eus pour présidents tout au long de son histoire. De fait, moins de huit mois après son entrée en fonction, Jean-Bertrand Aristide doit quitter Haïti pour aller en exil, victime d'un coup d'État militaire qui laisse la gouverne de la République au Général Raoul Cédras. La période qui commence au moment du premier départ d'Aristide est marquée par l'implication croissante de la communauté internationale, soit de l'OÉA, de l'ONU ou encore des « amis d'Haïti ».

L'OÉA est la première organisation internationale à condamner le coup contre Aristide, et le 3 octobre 1991, elle demande au Conseil de sécurité de l'ONU d'imposer des sanctions diplomatiques et de suspendre toute relation commerciale avec Haïti (Thompson, 2006 : 56). L'OÉA est aussi la première organisation à envoyer une mission sur le terrain, l'OÉA/DEMOC, une mission civile dont le mandat est de négocier le retour

d'Aristide. L'embargo qu'avait décrété l'OÉA n'est cependant que peu efficace, même une fois appuyé par l'ONU. D'une part, la frontière dominico-haïtienne reste ouverte durant pratiquement toute la durée de la crise; d'autre part, l'embargo n'a pratiquement privé de rien ni le gouvernement *de facto* de Raoul Cédras ni ses supporters, alors que le reste de la population haïtienne a vu ses conditions de vie déjà précaires se détériorer.

En novembre 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies demande, par la résolution 47/20, la restauration du gouvernement d'Aristide, de même que l'application complète de la Constitution nationale et le respect des droits humains (ONU, 2003). En décembre de la même année, Dante Caputo, l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Argentine est nommé en tant qu'envoyé spécial en Haïti par le Secrétaire général de l'ONU. En janvier 1993, il est aussi nommé envoyé spécial en Haïti par le Secrétaire général de l'OÉA. Le 8 janvier, Aristide demande dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU le déploiement d'une mission civile de surveillance des droits humains de l'ONU et de l'OÉA, l'établissement d'un processus de dialogue entre les différentes parties, la nomination d'un premier ministre, la réhabilitation des institutions haïtiennes, une assistance technique à la reconstruction, ainsi qu'un système afin de garantir une solution durable à la crise (ONU, 2003). L'envoi d'une mission civile est alors accepté par le gouvernement *de facto* et par Aristide peu après. Cette mission civile, la MICIVIH, est constituée afin de s'assurer du respect des droits humains et des accords internationaux auxquels Haïti est partie (ONU, 1995). La MICIVIH est donc envoyée en Haïti en février 1993, suivant un groupe d'observateurs envoyés par l'OÉA le mois précédent.

En juin 1993, sous la pression des « amis d'Haïti », les deux parties acceptent finalement de se rencontrer sur l'île des Gouverneurs, New York, pour une autre ronde de négociations (Thompson, 2006 : 58). L'Accord de Governors Island, préparé par Dante Caputo en consultation avec les « amis d'Haïti » (Martin, 1994 : 6), est finalement signé par Cédras et Aristide le 3 juillet 1993. Il prévoit, entre autres, un dialogue entre les partis politiques haïtiens afin de permettre au Parlement de reprendre ses fonctions normales, une assistance internationale technique et financière afin de bâtir une nouvelle force de police, de moderniser l'armée et de mettre en œuvre une réforme administrative et judiciaire (Kirkpatrick. 2007 : 124). L'Accord prévoit aussi la levée des sanctions



économiques, la nomination d'un nouveau premier ministre par Aristide, ainsi que le retour de celui-ci pour le 30 octobre 1993. L'Accord de Governors Island favorise aussi la collaboration entre l'ONU et l'OÉA, puisqu'il a permis « *the UN Mission to Haiti (UNMIH)<sup>10</sup> and the joint OAS/UN Civilian Mission in Haiti (MICIVH) to verify that both parties were living up their respective commitments* » (Kirkpatrick, 2007: 58).

Les sanctions économiques sont levées en juillet 1993 et Robert Malval est nommé premier ministre le 25 août. Environ un mois plus tard, soit le 23 septembre 1993, devant le non-respect de l'Accord par le gouvernement *de facto*, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 867 (1993)<sup>11</sup>, autorisant l'établissement et l'envoi immédiat de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) (ONU, 2003). La MINUHA restera en Haïti jusqu'en 1996. L'Accord de Governors Island marque donc en quelque sorte le début du maintien de la paix en Haïti. En octobre 1993, l'ONU décide de réimposer les sanctions économiques, qui seront renforcées en mai 1994. Malgré les forces en présence sur le terrain et la pression internationale accrue, les tensions continuent d'augmenter entre les parties. En juillet 1994, à la demande du gouvernement états-unien, l'ONU autorise la constitution d'une force multinationale (FMN), sous le Chapitre VII de sa Charte, afin de faciliter le départ du gouvernement *de facto*, le retour du président Aristide et la restauration du gouvernement légitime (ONU, 2003). La force multinationale est finalement déployée le 19 septembre 1994.

Le 10 octobre, après qu'une loi d'amnistie ait été adoptée par le Parlement haïtien, le général Cédras ainsi que plusieurs membres du gouvernement *de facto* acceptent de quitter le pouvoir. Aristide revient finalement d'exil le 15 octobre 1994. Ce retour n'est cependant que temporaire, puisque son mandat présidentiel touche alors presque à sa fin. René Préval (actuel président) succède donc à Aristide jusqu'aux élections de 2000, où Aristide est réélu président. Jean-Bertrand Aristide sera finalement de nouveau obligé à l'exil en février 2004, après quelques semaines de violences et un coup d'État militaire.

---

10. MINUHA en français.

11. Résolution 867, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU à sa 3282<sup>e</sup> séance, le 23 septembre 1993.

## **2.2 *Maintien de la paix en Haïti***

Haïti a été le théâtre d'opérations de pratiquement tous les types de maintien et de reconstruction de la paix, autant civiles que militaires, ainsi que d'autres opérations de surveillance et de promotion des droits humains et de la démocratie, ou encore d'opérations plus sociales. La variété des opérations en Haïti est aussi marquée par une panoplie d'intervenants. Si l'ONU et l'OÉA ont été et continuent d'être des acteurs importants, certains États ont aussi décidé de s'impliquer dans les multiples crises haïtiennes à leur propre initiative ou encore par le biais d'autres types de regroupement, comme les « amis d'Haïti ». Il est question dans cette partie des principales opérations menées par l'ONU, dans un premier temps, et l'OÉA dans un deuxième temps, depuis les années 1990.

### **2.2.1 L'ONU**

L'ONU a donc déployé en Haïti plusieurs missions de maintien, de construction et d'imposition de la paix, mais aussi des missions civiles de renforcement de la sécurité, formées principalement par des forces de police. Ces différents types de missions sont liés à des moments précis de la crise, et répondent à des besoins spécifiques, ce qui renforce l'idée que l'évolution des conflits en général, mais aussi l'évolution d'un conflit en particulier, conduit à une évolution de la conception de la paix et de la sécurité et ainsi à une transformation des opérations. Seules les missions de maintien/construction de la paix de l'ONU les plus importantes seront présentées en détail, étant donné le nombre considérable de missions qu'elle a envoyées.

### **MINUHA**

La première mission de maintien de la paix de l'ONU en Haïti est donc la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), qui est formée à la suite de l'Accord de Governors Island. La création de la MINUHA (23 septembre 1993) fait suite d'une certaine façon à celle de la mission civile conjointe de l'ONU et de l'OÉA, la MICIVIH<sup>12</sup>, qui a été créée

---

12. La MICIVIH est une mission conjointe de l'ONU et de l'OÉA et sera plus amplement abordée dans la section sur l'OÉA. <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/867f.pdf>

en février 1993. Ces deux missions, bien que distinctes l'une de l'autre, ont su collaborer et maintenir des relations de travail rapprochées (Tacsán, 1997 : 505). Le mandat premier de la MINUHA est de mettre en œuvre certaines des dispositions de l'Accord; de collaborer à la modernisation des forces armées d'Haïti et d'établir une nouvelle force de police. La MINUHA, alors composée de 53 militaires et de 51 officiers de police (ONU, 2003) est déployée à Port-au-Prince durant les mois de septembre et octobre. Les événements violents d'octobre, qui conduisent au débarquement manqué du USS Harlan<sup>13</sup>, vont mener au retrait de la MINUHA et de la majorité des membres de la MICIVIH. Les sanctions économiques sont réimposées à la suite à ces événements. À la fin d'octobre, il est clair pour le Secrétaire général de l'ONU que l'obstruction au déploiement de la MINUHA rend impossible la mise en œuvre de son mandat, à moins de changements importants dans l'attitude du gouvernement *de facto* (ONU, 2003). Le mandat de la MINUHA est néanmoins étendu jusqu'au 23 mars 1994, moment où il est prolongé de nouveau, et ce, malgré le peu de progrès réalisé par la mission.

En juillet cependant, devant les difficultés rencontrées par la MICIVIH et la MINUHA, et le refus de coopérer du gouvernement *de facto*, le Conseil de sécurité adopte la résolution 940<sup>14</sup> (1994), relevant du Chapitre VII, qui autorise les membres de l'ONU à former une force multinationale, et d'utiliser tous les moyens nécessaires afin d'assurer le départ du gouvernement *de facto* et le retour au pouvoir du président élu (ONU, 2003). La même résolution prévoit un renforcement du mandat de la MINUHA : « *An expanded, strengthened UNMIH would assume its full range of functions, and the multinational force would terminate its own mission, when a secure and stable environment had been established and UNMIH had the capability and structure to assume those functions.* » (ONU, 2003) Le nouveau mandat de la MINUHA est d'assister à la création d'un environnement stable et sécuritaire (en collaboration avec la FMN); de protéger le personnel international de même que les infrastructures importantes; et de travailler à la professionnalisation de l'armée et la création d'une nouvelle force policière (ONU, 2003). En plus d'être renforcé, le mandat de la MINUHA est prolongé pour une

---

13. L'USS Harlan transportait des troupes états-uniennes et canadiennes qui devaient débarquer en Haïti. Il n'a pas pu accoster étant donné la situation politique et les événements violents ayant alors cours en Haïti.

14. Résolution 940, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU, à sa 3413<sup>e</sup> séance, le 31 juillet 1994. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>

période de six mois, et ses troupes sont augmentées à 6 000 membres. L'objectif de la résolution 940 est de restaurer la paix et la sécurité, dans un premier temps par l'occupation militaire, et de restaurer la démocratie dans un deuxième temps (Kirkpatrick, 2007 : 137-138). L'occupation militaire revient donc à la force multinationale, alors que la construction de la démocratie est laissée aux mains de la MINUHA et des missions à suivre. Le déploiement de la force multinationale conduit donc comme prévu à la désintégration des Forces armées d'Haïti, au départ du gouvernement *de facto* et au retour d'Aristide. D'une certaine façon, « *force was the best way to restore democracy, to improve the chances of its survival, and to accomplish both at least cost to the Haitian population.* » (Farer, 1993; 739)

Aussi, en janvier 1995, il ne semble plus y avoir de menace pour le gouvernement légitime d'Haïti. La situation d'Haïti en matière de sécurité demeure cependant précaire, et on remarque même une augmentation de la criminalité et du banditisme (ONU, 2003). À la fin janvier, le mandat de la MINUHA est encore une fois renouvelé, et en mars, la force multinationale est officiellement dissoute, et le contrôle est repris par la MINUHA, qui compte alors parmi ses quelque 6 000 effectifs 2 300 hommes provenant des troupes états-uniennes (Kirkpatrick, 2007 : 140). Parmi les tâches de la MINUHA à ce moment-là on retrouve des patrouilles, l'accompagnement de convois humanitaires, la protection du personnel et des biens de l'ONU, l'appui des autorités haïtiennes en matière de loi et d'ordre (ONU, 2003). La MINUHA reste finalement en Haïti jusqu'en 1996; elle sera suivie par trois missions: « *the UN Support Mission in Haiti (UNSMIH) (June 1996 to July 1997); the UN Transition Mission in Haiti (UNTMIH) (July 1997 to November 1997), a mission consisting almost exclusively of police officers; and the UN Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH) (November 1997 to March 2000). After [their] mandates expired, the UN implemented the short-lived International Support Mission in Haiti (MICAH), [...] that ended in February 2001* » (Thompson, 2006: 61).

La MINUHA représente un changement de perspective en matière de maintien de la paix. De fait, la MINUHA travaille dans une perspective de restauration de la sécurité nationale et de promotion de l'État de droit, bien que la promotion de la stabilité internationale et régionale continue d'être considérée comme des priorités (Muggah et

Krause, 2006 : 120). La MINUHA est restée sur le terrain durant pratiquement toute la durée du conflit, et bien qu'elle ait eu besoin de la force multinationale pour mettre fin aux hostilités et restaurer la paix et la sécurité, on peut affirmer qu'elle a été la principale mission de maintien de la paix. Si la Mission de Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, la MINUSTAH, représente probablement la mission la plus importante à avoir été envoyée en Haïti, elle se définit autrement que par le maintien de la paix et est ainsi considérée plus comme une mission d'imposition et de construction de la paix; elle appartient aussi à la période de l'après-conflit qui sera traité plus loin.

### 2.2.2 L'OÉA

Comme il a été mentionné plus tôt, l'OÉA est la première à réagir au départ d'Aristide, la première à condamner le coup et à imposer des sanctions. Cette réaction rapide est probablement le résultat de la proximité et de l'implication de l'OÉA, qui était présente en Haïti bien avant le départ d'Aristide. De fait, dès 1986, moment du départ de Duvalier, l'OÉA s'implique dans le processus démocratique en Haïti (Belt, 2002 : 30), elle a même observé les élections qui ont porté Aristide au pouvoir (Belt, 2002 : 31). La récente adoption, par les membres de l'OÉA, de l'engagement de Santiago envers la démocratie et la rénovation du système interaméricain (juin 1991) a aussi contribué à motiver l'OÉA à prendre l'initiative de l'intervention dans la crise haïtienne, alors que l'ONU se voit accorder un rôle de soutien (ONU, 1998). Ainsi, « *[d]iplomatic recourses and an embargo preceded the deployment of a field mission requested by President Aristide and the participation of the UN to bolster these regional measures.* » (ONU, 1998) Il faut mentionner aussi la réticence à s'impliquer dans la crise haïtienne que semble avoir l'ONU au départ (Clark Arend, 1996 : 23). Pour l'ONU, la crise haïtienne est une crise interne qui ne justifie alors pas une intervention internationale, contrairement à la perception des membres de l'OÉA, qui préféreraient à ce moment-là que l'ONU intervienne (Clark Arend, 1996 : 23). L'ensemble de ces éléments a donc permis à l'OÉA de bien s'établir sur le terrain dès le début du conflit, même si elle semble perdre cette position plus tard dans la crise avec l'implication croissante de l'ONU.

Les premiers efforts de l'OÉA résultent en la création d'une mission formée du Secrétaire-général de l'OÉA, des ministres des affaires étrangères de l'Argentine, de la Bolivie, du Canada, du Costa Rica, de la Jamaïque, de Trinidad et Tobago, et du Venezuela, ainsi que de l'assistant du Secrétaire d'État des États-Unis aux affaires interaméricaines (Belt, 2002 : 33). La mission se réunit deux fois avec le Général Raoul Cédras, et au moment d'une tentative de troisième rencontre avec le gouvernement *de facto*, Haïti alors fait face à une situation de violence et de chaos, ce qui décide la mission à retourner à Washington le 7 octobre 1992, afin de faire rapport à la Conférence des ministres des Affaires étrangères (Belt, 2002 : 34). Le même jour, Aristide demande, par le biais d'une note, l'envoi d'une mission civile afin d'appuyer l'ordre constitutionnel et de garantir la protection des droits humains (Belt, 2002 : 34).

### **OÉA/DÉMOC et mission exploratoire**

Le 8 octobre, la Conférence des ministres des Affaires étrangères de l'OÉA adopte une résolution afin d'autoriser le Secrétaire général de l'organisation à former l'OÉA/DÉMOC et d'imposer un embargo commercial. Augusto Ramirez Ocampo (ex-ministre des Affaires étrangères de la Colombie) est choisi comme chef de mission. L'OÉA/DÉMOC arrive en Haïti le 10 novembre 1991, où elle est escortée jusqu'au Parlement pour une rencontre avec des membres de la Cour Suprême, des représentants des partis politiques, ainsi qu'avec des groupes religieux, syndicaux, etc. Plus tard, le chef de la mission rencontre aussi le Général Cédras et le premier ministre du gouvernement *de facto* (Belt, 2002 : 35). Une solution constitutionnelle facile apparaît alors : Aristide n'aurait qu'à nommer un premier ministre parmi les parlementaires dûment élus, ce qui doit être négocié avec le gouvernement *de facto*. Les deux parties se rencontrent donc à Caracas, puis à Washington, sous l'auspice de l'OÉA, afin de trouver une solution politique à la crise. Les négociations sont longues et difficiles, mais le 25 février 1992, Aristide et Théodore (le premier ministre désigné) signent un second protocole qui prévoit la création des conditions nécessaires au retour d'Aristide (Belt, 2002 : 38). Malgré la ratification de ce protocole, la Cour de cassation (dont les membres sont nommés par le gouvernement *de facto*) déclare le protocole inconstitutionnel (Belt, 2002 : 38), ce qui est dénoncé par l'OÉA.

Le premier juillet, il est décidé qu'une mission exploratoire irait en Haïti. Le 18 août 1992, le Secrétaire général de l'OÉA se rend en Haïti; il invite à l'accompagner les ambassadeurs de l'OÉA de l'Argentine, de la Bolivie, du Costa Rica, des États-Unis et du Venezuela, de même que des représentants du Canada et de Trinidad et Tobago, le président de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme, un délégué du Secrétaire général des Nations Unies, et finalement des représentants de la CARICOM, du Conseil des ministres de la Communauté Européenne et de la Commission des communautés européennes (Belt, 2002 : 39). Le fait qu'un représentant du Secrétaire général des Nations Unies ait été invité, « *opened the door to much greater cooperation between the regional and the world organization, epitomized in a later stage by the appointment of a joint UN/OAS representative in Haiti.* » (Belt, 2002: 39). Le travail de cette mission conduit finalement le gouvernement *de facto* à accepter l'envoi en Haïti d'observateurs de l'OÉA. La présence civile de l'OÉA sur le terrain commence donc en septembre 1992. La mission est timide; elle ne comporte que 18 observateurs (nombre consenti par le gouvernement *de facto*), n'a pas de bureau officiel, de système de communications, de véhicule, ni de coordonateur désigné (ONU, 1998). Cette mission est plus tard renforcée par l'arrivée de nouveaux membres de l'OÉA, et de personnel de l'ONU, afin de former une mission conjointe. Peu de temps après Dante Caputo est nommé envoyé spécial en Haïti (presque simultanément) par le Secrétaire général des Nations Unies et celui l'OÉA.

## **MICIVIH<sup>15</sup>**

Devant l'échec des sanctions qu'elle avait imposées, l'OÉA demande à l'ONU en décembre 1992 d'imposer un embargo international et de permettre une intervention militaire; cette demande a pour effet de faciliter la coopération entre les deux organisations (Nguyen, 2002 : 477-478). En février 1993, l'OÉA décide donc de joindre ses forces à celles de l'ONU afin de chasser le gouvernement *de facto*, ce qui conduit, comme il a été mentionné déjà, à la création de la mission conjointe, la MICIVIH; dont

---

15. Bien que la MICIVIH soit une mission conjointe, il en est question dans cette section parce que l'OÉA a eu un rôle prépondérant au sein de la mission (son directeur est de l'OÉA, et elle a assumé la majorité des responsabilités en matière de surveillance d'élections, etc.) C'est aussi une mission importante pour l'OÉA puisqu'elle lui permet de prendre part au maintien et à la construction de la paix en Haïti.

l'OÉA devient alors le noyau (ONU, 1998). La mission a pour but de faire la promotion et la surveillance des droits humains et de la démocratie. Si l'OÉA possède alors une expérience bien établie dans la surveillance d'élections, elle en a toutefois moins dans le déploiement d'observateurs des droits humains (Alagappa, 1997 : 3). Les observateurs des droits humains de la MICIVIH sont présents en Haïti de février à octobre 1993, où elle doit être évacuée pour des raisons de sécurité, et de janvier à Juillet 1994, où elle doit être évacuée de nouveau (ONU, 1995). La MICIVIH retourne finalement en Haïti le 26 octobre 1994. Au plus fort de la mission, elle est composée de 230 personnes, présentes dans les neuf départements haïtiens (ONU, 1995). Vers la fin de son mandat, en août 1995, elle est composée de 89 spécialistes en droits humains de l'OÉA et 104 de l'ONU. Le mandat de la MICIVIH est d'être attentive au respect du droit à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté individuelle et à la liberté d'expression et d'association de tous les Haïtiens, de même que de s'informer sur la situation des droits humain en Haïti et de prendre toutes les initiatives nécessaires à la promotion et au respect des droits humains (ONU, 1995). En plus de la surveillance et de la promotion des droits humains, la présence civile de l'OÉA a aussi (au début du déploiement) la tâche d'évaluer la situation politique et les conséquences de l'embargo, et de faciliter la distribution de l'aide humanitaire (ONU, 1998).

La MICIVIH est unique pour deux raisons. Premièrement, elle est la première mission conjointe entre une organisation régionale et l'ONU, et deuxièmement, elle est déployée avant l'atteinte d'un règlement politique du conflit (ONU, 1998). La MICIVIH est une mission complètement intégrée : son directeur provient du personnel de l'OÉA, son directeur-adjoint de l'ONU, et les membres de la mission proviennent, pratiquement à parts égales, des deux organisations. De plus, afin de coordonner l'action des deux organisations efficacement et d'éviter la confusion, un protocole d'entente est signé entre l'ONU et l'OÉA (ONU, 1998). « *Despite misgivings at the senior echelons of both organisations and an initial concept for two separate but supportive components, the pairing worked quite well, a tangible demonstration of unity and collaboration.* » (ONU, 1998) Ainsi, au départ, l'OÉA est en charge d'administrer les bureaux sur le terrain, alors que l'ONU s'occupe du quartier général. Les deux organisations fournissent



le matériel nécessaire et les coûts des opérations sont partagés : l'OÉA est responsable de 40% des coûts et l'ONU des 60% restants (ONU, 1998).

Malgré tous ses efforts, la MICIVIH ne parvient cependant pas à empêcher la situation de se dégrader ni à améliorer la sécurité en Haïti, bien que la situation des droits humains semble connaître une certaine amélioration (ONU, 1998). L'un des succès de la mission est cependant la coopération réussie entre l'ONU et l'OÉA, bien qu'une meilleure coordination avec les institutions de droits humains du système interaméricain aurait été nécessaire.

À ce moment du conflit, l'ONU croit que les efforts combinés des deux organisations dans la mission civile seront insuffisants pour contenir les violences durant la période de transition (Martin, 1994 : 5) et qu'un appui militaire sera nécessaire. L'OÉA est alors d'une certaine façon reconnue comme étant inefficace, de par son manque de capacité militaire et de par ses échecs liés à l'embargo économique et à la négociation d'un accord de paix entre les parties. (Thompson, 2006 : 58). Le peu de progrès de l'OÉA en matière de paix et de sécurité en Haïti, qui conduit l'ONU à prendre en charge la majorité des opérations (sauf la surveillance d'élections et certaines opérations concernant les droits humains et l'aide humanitaire), démontre que la faiblesse de l'OÉA est vraisemblablement la raison pour laquelle il y a alors peu de partage de tâches entre les deux organisations (Tacsán, 1997 : 499), et ce, particulièrement dans la période qui suit l'intervention de la force multinationale. Néanmoins, l'OÉA a quelques avantages comparatifs; par exemple, sa flexibilité et sa connaissance du terrain lui ont permis de réagir rapidement et de surprendre le gouvernement *de facto* en ouvrant un bureau régional en moins de deux semaines et en s'établissant dans toutes les régions du pays en moins de deux mois (ONU, 1998). Finalement, la présence de l'OÉA se fait surtout sentir dans la période postconflit, où l'organisation et la surveillance d'élections représentent une part importante de la construction de la paix, domaines dans lesquels l'OÉA possède une expertise certaine.

### **2.3 Construction de la paix postconflit en Haïti**

Il semble à première vue que les intervenants dans la construction de la paix postconflit soient les mêmes que ceux de la période de maintien de la paix. Dans le cas d'Haïti, l'ONU et l'OÉA, de même que les « amis d'Haïti » demeurent présents sur le terrain pendant toute la durée du conflit. Cependant, la MINUSTAH semble avoir un monopole des opérations de construction de la paix, alors que l'OÉA reste confinée à la surveillance d'élections et la promotion et protection des droits humains, c'est à dire à des tâches civiles. Il faut noter ici que le mandat élargi de la MINUSTAH empiète sur des domaines d'activités généralement laissés à l'OÉA. Cette situation s'explique en partie par le fait que la sécurité en Haïti n'est pas complètement rétablie et que la présence d'une force de maintien/construction de la paix plus traditionnelle est encore nécessaire afin de mener à bien les autres activités de la reconstruction de la paix, liées à la démocratie, aux droits humains, à la justice, à l'éducation, à la santé, etc.

#### **2.3.1 L'ONU**

La MINUSTAH est la dernière d'une série de missions envoyées par les Nations Unies en Haïti. Elle fait suite, entre autres, à la MINUHA, qui une dizaine d'années auparavant avait eu une composition et des tâches semblables. La principale différence se trouve dans le changement des objectifs de la MINUSTAH, qui ont plus à voir avec la sécurité humaine et le renforcement de la démocratie qu'avec le maintien de la paix et de la sécurité internationale (Muggah et Krause, 2006 : 120). Ainsi, comme l'intervention de la force multinationale a chassé le gouvernement *de facto*, l'objectif est plus de reconstruire un système politique démocratique stable et des institutions politiques, judiciaires et sociales fonctionnelles, que de restaurer la paix et la sécurité internationales (Muggah et Krause, 2006 : 121). Pour réussir, la MINUSTAH doit donc intégrer une foule d'activités qui répondent simultanément à tous les enjeux auxquels fait face Haïti (Morneau, 2006 : 71).

Le 30 avril 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1542<sup>16</sup>, qui recommande le déploiement rapide d'une force multinationale intérimaire, puis décide de

---

16. Résolution du Conseil 1542 (2004), adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, lors de sa 4961<sup>e</sup> séance, le 30 avril 2004. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>

l'établissement de la MINUSTAH pour une période renouvelable de six mois, et prévoit finalement le transfert de l'autorité de la FMN à la MINUSTAH pour le 1 juin 2004. La même résolution précise le mandat de la MINUSTAH et ses composantes. Ainsi, le mandat de la MINUSTAH, qui relève du Chapitre VII de la Charte de l'ONU (comme pour la FMN, mais contrairement aux missions précédentes dont le mandat relevait du Chapitre VI de la Charte), se divise selon plusieurs objectifs : un environnement sécuritaire et stable; un processus politique efficient; et, des droits humains respectés. Pour être efficace dans la mise en œuvre de son mandat, la MINUSTAH doit intégrer à la fois des éléments civils (un maximum de 1 622 officiers de police civile) et militaires (jusqu'à 6 700 militaires de tous rangs). Il est intéressant de voir que la résolution qui crée la MINUSTAH mentionne spécifiquement qu'elle doit collaborer avec l'OÉA. Cette collaboration est d'ailleurs encouragée et recommandée dans la plupart des résolutions qui renouvellent le mandat de la MINUSTAH par la suite. Les premiers mois de la MINUSTAH sont cependant difficiles, et malgré ses efforts et le support de l'OÉA, la sécurité se détériore (Muggah et Krause, 2006 : 124). On peut ainsi dire que la MINUHA avait eu, dans la période précédente, de meilleurs résultats que la MINUSTAH. Le fait, cependant, que ces résultats n'aient pas été durables porte à croire que l'instabilité récurrente en Haïti a des causes plus profondes, et que les conditions qui ont mené aux violences et à la chute de la démocratie durant les années 1990 sont toujours présentes en Haïti (Muggah et Krause, 2006 : 125-126). La force de la MINUSTAH lui vient finalement de la continuité de son mandat (qui a été renouvelé en octobre 2007) et de la diversité de ses activités, comme on peut l'observer aujourd'hui.

Ainsi, la MINUSTAH est différente des missions précédentes sous plusieurs aspects : elle est une mission complexe de « maintien » de la paix, déployée en vertu du Chapitre VII de la Charte de l'ONU. Ce n'est pas une mission traditionnelle de maintien de la paix, telle que décrite au Chapitre VI de la Charte (Morneau, 2006 : 74). La MINUSTAH est donc une mission d'imposition de la paix, proche du concept de « guerre en trois volets » qui intègre le combat, le maintien de la paix traditionnel et l'assistance humanitaire (Morneau, 2006 : 7). La complexité de la mission relève de la complexité de la crise haïtienne et de la multitude de tâches qu'elle doit intégrer afin d'être efficace. Ainsi, la MINUSTAH a dû, depuis son arrivée en Haïti : combattre les groupes rebelles et les

factions armées; mettre en œuvre un traité de paix (l'Accord de Governors Island); faciliter le processus démocratique, la réforme des institutions judiciaires et pénales, et le respect des droits humains; fournir une assistance humanitaire à la population haïtienne, et parfois organiser l'aide d'urgence dans le cas de catastrophe naturelle (comme lors des inondations de l'automne 2004).

Cette diversité de tâches se retrouve dans le mandat de la MINUSTAH dès son déploiement, et l'est tout autant, et peut-être même un peu plus aujourd'hui. Le Conseil de sécurité de l'ONU renforce d'ailleurs ce mandat lorsqu'il adopte le 15 octobre 2007 la résolution 1780<sup>17</sup> qui renouvelle le mandat de la MINUSTAH pour un an. Cette résolution prévoit dans un premier temps une réduction de la composante militaire de la MINUSTAH et une augmentation de sa composante civile (policière) dans le but d'appuyer la Police Nationale d'Haïti à assurer la sécurité dans les zones urbaines. La mission devrait alors être constituée de 7 060 militaires et de 2 091 policiers. Le mandat de la MINUSTAH est aussi revu par cette résolution, pour lui permettre, entre autres : de poursuivre ses efforts afin d'appuyer le processus politique et constitutionnel; d'appuyer la Police Nationale d'Haïti (PNH) afin que celle-ci puisse assurer la sécurité en Haïti, et de coordonner ses actions avec celles du gouvernement et de la PNH afin de dissuader les actes violents et de faire diminuer le niveau de violence en Haïti; de continuer d'assister le gouvernement dans la réforme et la restructuration de la PNH; de fournir un support technique au gouvernement en matière de gestion des frontières, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités; d'appuyer le gouvernement dans la réforme de l'État de droit; poursuivre son approche de réduction de la violence communautaire, en mettant l'accent du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration sur des projets intensifs en travail et le développement d'un registre des armes; de poursuivre ses efforts de promotion et protection des droits humains et des droits des femmes et des enfants en particulier, etc. Le mandat de la MINUSTAH en 2007-2008 intègre donc une foule de tâches politiques et sociales, donc civiles, généralement laissées aux organisations régionales. Le Conseil de sécurité reconnaît cependant le rôle des organisations régionales dans le processus de stabilisation et demande à a MINUSTAH de continuer à

---

17. Résolution 1780, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU lors de sa 5758<sup>e</sup> séance, le 15 octobre 2007. [http://doc.operationspaix.net/serv1/NUCS\\_resolution1780\\_2007-10-15\\_.pdf](http://doc.operationspaix.net/serv1/NUCS_resolution1780_2007-10-15_.pdf)

travailler de près avec l'OÉA et la CARICOM. À cet égard, la coopération est encouragée de la même façon dont elle l'était avant l'intervention militaire. La réalité sur le terrain est cependant différente, et la collaboration entre l'ONU et l'OÉA est peut-être plus ténue dans la période postconflit, comme il sera expliqué plus en détail dans la troisième partie.

Depuis son déploiement, la MINUSTAH a réussi, malgré des débuts difficiles, à instaurer un climat (plus) sécuritaire, où les groupes politisés ont été désarmés, bien que des actes violents isolés demeurent courants. Cependant, selon un rapport d'*International Crisis Group* daté de juillet 2007, « *the state remains very weak, in need of continued military, police, political, financial and technical support.* » (ICG, 2007: 1) Les efforts de MINUSTAH dans les prochaines années devront être orientés vers une restructuration de l'État afin de garantir un développement durable et la sécurité de la population, qui vit toujours dans la pauvreté et continue de faire face au crime organisé et à la violence urbaine (ICG, 2007 : 1 et 3). La MINUSTAH doit aussi faire face aux critiques et à un certain ressentiment de la population locale. Les programmes d'impact rapide de la MINUSTAH semblent cependant avoir de bons résultats : par exemple des édifices municipaux ont été reconstruits et des 'trousses de départ', incluant l'équipement de bureau nécessaire, ont été distribuées un peu partout au pays (ICG, 2007 : 20), permettant ainsi le (bon) fonctionnement des gouvernements municipaux.

Malgré son importance et l'étendue de son mandat, la MINUSTAH n'a cependant pas un rôle de chef de file dans la construction de la paix en Haïti, tout comme elle n'a pas l'autorité pour conduire elle-même ses propres actions (Morneau, 2006 : 760. Comme l'indique son mandat, la MINUSTAH a plutôt un rôle de soutien, afin d'appuyer le gouvernement haïtien à instaurer la paix et la stabilité, de même qu'à réformer ses institutions afin de les rendre fonctionnelles et durables. La MINUSTAH a cependant dû à certains moments prendre l'initiative afin de combler le vide laissé par la crise politique et l'incapacité du gouvernement, particulièrement en matière de sécurité et de stabilité (Morneau, 2006 : 76). Finalement, en dépit des difficultés, la MINUSTAH travaille en collaboration et appuie les missions et programmes de l'OÉA, qui se concentrent pour

leur part, sur la surveillance d'élections, le renforcement de la démocratie et des droits humains, et sur l'aide humanitaire.

### **2.3.2 L'OÉA**

La littérature sur l'ONU et les organisations régionales laisse à penser que la période postconflit du maintien de la paix est la période des organisations régionales, qui par leur mandat et leurs forces semblent toutes indiquées pour prendre en charge les opérations de paix. Cependant, le cas haïtien semble nous démontrer une réalité différente. Comme il vient d'être vu dans la section précédente, le mandat élargi de la MINUSTAH semble la prédestiner à occuper tout l'espace de la construction de la paix postconflit. L'OÉA est cependant bien présente sur le terrain, bien que ses tâches soient circonscrites à certains domaines, et que son rôle soit plus limité que dans certains autres conflits de la région. Comme on l'a déjà mentionné, l'OÉA a tout de même déployé plusieurs missions d'observation, en plus de participer à des missions conjointes avec l'ONU.

Pour ce qui est de la période postconflit, l'OÉA continue de jouer un rôle instrumental dans l'organisation et la surveillance des élections (Nguyen, 2002 : 478). Cette tâche essentielle, est beaucoup plus étendue qu'elle ne puisse paraître à premier abord pour deux raisons. Premièrement, depuis l'intervention de 1994, Haïti a connu depuis l'intervention de la force multinationale quatre élections (deux législatives et municipales et deux élections présidentielles); l'OÉA a été présente durant toutes ces élections, qu'elle a surveillées et aidées à préparer. L'OÉA est donc très présente dans la période postconflit et sa présence est essentielle à la construction et au renforcement de la démocratie en Haïti, bien que son rôle ne soit circonscrit qu'à cet aspect de la construction de la paix. Son rôle dans la préparation et la surveillance des élections haïtiennes se poursuit jusqu'aux élections présidentielles de 2006, où René Préval est élu, apportant un peu de stabilité à Haïti.

## MICIVIH et Missions d'observation des élections<sup>18</sup>

Dans un premier temps, l'OÉA continue de s'impliquer au sein de la MICIVIH, qui retourne en Haïti après l'intervention, soit en octobre 1994. Il est alors prévu que l'OÉA observe l'aspect des droits humains du processus électoral, particulièrement en ce qui a trait aux libertés d'association et d'expression (ONU, 1995). La MICIVIH doit aussi contribuer à la reconstruction des institutions, particulièrement en ce qui a trait aux institutions judiciaires et à la réforme pénale, au renforcement des organisations de droits humains et finalement à l'établissement d'une Commission nationale de paix et justice (ONU, 1995). La MICIVIH obtient un certain succès : les exécutions sommaires, la torture, les enlèvements et les violences politiques ne font plus partie de la vie quotidienne des Haïtiens (ONU, 1995), du moins pour un certain temps. Ce succès est en partie dû au démantèlement des Forces Armées d'Haïti et à la neutralisation du *Front révolutionnaire pour l'avancement et le progrès d'Haïti* (ONU, 1995). Il faut mentionner aussi que c'est l'OÉA qui a fourni à la MICIVIH le personnel spécialisé en droits humains et en observation électorale.

Peu après le retour de la MICIVIH en Haïti, il est décidé qu'elle participerait aux élections locales et parlementaires, par la promotion de la paix, la facilitation des libertés d'expressions et associations et la surveillance des actes d'intimidation durant la période électorale. Il est aussi décidé que l'observation des élections par les membres de la MICIVIH se ferait sous l'égide de la Mission d'observation des élections de l'OÉA (ONU : 1995). Cette décision est prise conjointement par les représentants de l'ONU et de l'OÉA, dans un contexte de division des responsabilités : ainsi, l'OÉA se retrouve responsable de l'observation du processus électoral, alors que l'ONU doit, entre autres, assurer la sécurité du processus électoral par le biais de la MINUHA (ONU, 1995). Il faut souligner ici la coopération entre la MINUHA, la MICIVIH et la mission d'observation des élections, qui ont su coordonner leurs actions et partager le matériel disponible sur le terrain (véhicules, bureaux, etc.). Cette collaboration a été grandement facilitée par une volonté politique des deux organisations, qui a conduit à la signature d'un protocole

---

18. L'OÉA a envoyé en Haïti plusieurs missions d'observation des élections, soit en 1991, 1995, 1996, 1997, 2000, 2002 et 2006. Ces missions faisaient parfois partie d'autres programmes de l'OÉA. Elles sont présentées brièvement dans le tableau de l'Appendice A, mais ne seront pas toutes abordées ici.

d'entente, définissant les responsabilités respectives de la MICIVIH et la mission d'observation des élections de l'OÉA. Le rôle de la première est donc d'assurer la promotion de la paix, des mesures de construction de la confiance et la surveillance des libertés fondamentales, alors que la seconde doit assumer les aspects plus techniques du processus, comme la surveillance de l'impartialité des autorités électorales, la transparence des élections, l'organisation et le déploiement des observateurs, le contage des voies, l'annonce des résultats et finalement l'évaluation du processus (ONU, 1995). Ces élections, qui conduiront René Préval à devenir Président, sont donc un bel exemple de collaboration et de division des tâches entre l'ONU et l'OÉA. Elles ne marquent cependant pas un rétablissement de la situation politique en Haïti, puisqu'en 1999, le pays se retrouve de nouveau sans Parlement effectif. Des élections législatives, municipales et locales sont donc prévues pour le 21 mai 2000. L'OÉA participe au processus électoral avec une mission d'observation des élections chargée d'en surveiller toutes les étapes, qui malgré quelques délais mèneront aux élections du 21 mai, qui se déroulent cependant avec des irrégularités et des actes de violence (dont trois décès) (OÉA, 2000).

### **Mission spéciale visant à renforcer la démocratie**

Malgré les efforts de l'OÉA en matière d'élections et de renforcement des institutions, la démocratie demeure précaire et la situation politique instable. Le mois de décembre 2001 connaît par ailleurs des violences politiques qui conduisent à la tenue d'une séance extraordinaire du Conseil permanent de l'OÉA (OÉA, 2002). Le Conseil permanent décide alors, dans l'esprit de la Charte démocratique interaméricaine, de déployer la mission spéciale visant à renforcer la démocratie (OÉA, 2006). Le but de la mission est de renforcer les institutions responsables de la gouvernance, la sécurité, la justice et les droits humains (OÉA, 2006). À cette fin, il est prévu que la Mission spéciale devra mener une enquête et évaluer la situation; aider le gouvernement d'Haïti, la société civile et les partis politiques démocratiques à renforcer les institutions démocratiques haïtiennes; et effectuer un suivi des événements en Haïti.

Bien que les élections aient été surveillées par les différentes missions de l'OÉA et de l'ONU, elles ne conduisent pas à la formation de gouvernements forts, ni à



l'établissement d'un climat politique stable et sécuritaire. Ainsi, le retour au pouvoir de Jean-Bertrand Aristide, élu en 2000, est encore marqué par l'instabilité, et Aristide ne terminera pas son mandat pour une seconde fois. En effet, il est une fois de plus forcé de quitter le pays le 28 février 2004, devant le soulèvement d'une partie des anciens membres des forces armées<sup>19</sup> (démobilisées en 1995) (Farmer, 2004 : 11). En réaction au départ d'Aristide, l'OÉA demande aux autorités intérimaires le retour de la démocratie, et une délégation du Conseil permanent est envoyée en visite à Haïti en septembre 2004. L'OÉA participe alors de nouveau au processus électoral, qui conduit à l'élection de René Préval le 7 février 2006. Ces élections semblent avoir connu plus de succès que les précédentes. De fait, depuis les présidentielles de 2006, la situation politique haïtienne a été relativement stable et les actes de violences qui déstabilisaient la capitale et certaines régions du pays se font maintenant plus rares. Ainsi, il semble que « *[d]espite some tensions and infighting, the government has avoided destabilization* » (ICG, 2007 : 10).

La stabilité politique relative que semble connaître Haïti n'est cependant que le début du processus de stabilisation et de reconstruction de la sécurité et de la stabilité. Comme il a déjà été mentionné, l'enjeu est de construire une paix et une sécurité durables. Pour ce faire, l'OÉA, tout comme l'ONU, a encore un rôle important à jouer dans la reconstruction d'Haïti, et on peut penser que cette stabilité apparente facilitera le travail de l'ONU et de l'OÉA sur le terrain.

---

19. Jean-Bertrand Aristide dénonce alors qu'il a été enlevé, et qu'il n'avait aucune idée de l'endroit où on l'emmenait, jusqu'à ce qu'on l'en informe, peu avant que l'avion dans lequel il se trouvait n'atterrisse dans une base militaire française en Afrique. Il s'est finalement retrouvé en République Centre africaine (Farmer, 2004 : 11).

## Partie 3 : Évaluation

L'instabilité qui caractérise la période postconflit en Haïti a donné lieu à un nombre important de missions de construction de la paix. Comme il a été mentionné, ces missions ont été marquées par leur caractère multidimensionnel qui englobe les aspects sécuritaire, politique et social de la reconstruction. Cette conception multidimensionnelle vient de la nécessité des missions de la période postconflit de s'adapter à la complexité de cette période. La transformation des missions de construction de la paix, qu'elles aient une forte composante de sécurité, ou qu'elles soient dirigées vers les aspects plus sociaux ou politiques de la reconstruction, conduit à se questionner sur le mandat des missions et sur les objectifs qu'elles cherchent à réaliser. La première section de cette partie porte donc sur les missions et sur leur mandat, afin de voir comment ces mandats ont une influence sur la coopération entre l'ONU et l'OÉA dans la période postconflit. Ainsi, plus les mandats sont complémentaires meilleures sont les chances de coopération, alors que si les mandats des missions entrent en compétition, les occasions de coopération seront vraisemblablement plus faibles. Cette section donne aussi l'occasion de répondre à des questions provenant de la littérature sur l'efficacité relative de l'ONU et de l'OÉA. La deuxième section porte spécialement sur la coopération entre l'ONU et l'OÉA dans la période postconflit. Elle donne l'occasion d'analyser la coopération et la division des tâches entre l'ONU et l'OÉA dans la période postconflit, de même que de comparer cette coopération entre la période de maintien de la paix qui précède l'intervention militaire et la période postconflit.

Avant d'analyser le cas haïtien dans l'optique de la coopération entre l'ONU et l'OÉA, il est intéressant de noter qu'une constante se dégage de la construction de la paix postconflit en Haïti, constante qui permet de comprendre la construction de la paix dans son ensemble, et qui vient confirmer, pour la période postconflit, certains aspects soulevés dans la littérature. Cette constante se rapporte au caractère multidimensionnel des opérations. Ainsi, les opérations de construction de la paix postconflit ont pour objectif d'assister les autorités haïtiennes dans pratiquement toutes les dimensions de la stabilisation de la situation (Kumar, 2001 : 21). Cette observation confirme le caractère multidimensionnel particulier des opérations de la période postconflit. Comme il a été vu

dans la première partie, le fait que les opérations intègrent un large éventail de tâches vient de la transformation de la paix et de la sécurité. Ainsi, la période postconflit serait plus liée au concept de sécurité humaine, plus proche du développement que de la sécurité militaire. Le cas d'Haïti confirme cette conception plus moderne de la sécurité, mais nous démontre aussi que la transformation des opérations se veut plus une complexification de ces opérations qu'un changement radical de leur conception.

### **3.1 Missions et mandats**

Le cas haïtien permet une observation en lien avec cette première conclusion, c'est-à-dire que l'on n'observe pas de différence marquante entre les missions de paix des deux périodes. De fait, la construction de la paix postconflit et le maintien de la paix sont semblables en ce qui a trait aux acteurs en présence et aux intervenants. Ainsi, on remarque que l'ONU et l'OÉA sont présentes autant dans la période qui précède que dans celle qui suit l'intervention de la force multinationale. On remarque aussi que, contrairement à ce que l'on aurait pu penser, les interventions des deux organisations dans la période postconflit sont pratiquement identiques à celles de la période précédente, c'est-à-dire qu'elles visent toujours à établir un environnement stable et sécuritaire, à faire la surveillance et la promotion des droits humains, à organiser et observer les élections, etc. Les missions visent donc toujours les mêmes objectifs parce que la situation en Haïti n'a que peu changé depuis l'intervention de la force multinationale. Bien sûr, le gouvernement *de facto* n'est plus en place, mais Haïti a toujours, dans la période postconflit, de la difficulté à élire et à conserver des gouvernements stables et capables de gouverner effectivement. À noter cependant que depuis l'élection de Préval en 2006 la situation s'est beaucoup améliorée, bien que la sécurité et la stabilité demeurent fragiles (IRC, 2007 : i).

De manière générale, les missions, autant celles de l'ONU que de l'OÉA, ont eu peu de résultats tangibles, et par conséquent leurs mandats ont peu changé entre les deux périodes. On peut expliquer cet échec relatif des missions présentes sur le terrain par le fait que dans le cas de conflits internes, étant donné la complexité de la situation, les résultats tardent à se faire sentir. De fait, les changements que tentent d'implanter les

missions de construction de la paix sont plus importants et touchent des aspects plus profonds des sociétés que les missions de maintien de la paix traditionnel. On peut donc penser que dans une telle situation, les missions de construction de la paix postconflit resteront plus longtemps sur le terrain.

La crise haïtienne s'inscrit bien dans cette nouvelle tendance qui a un effet bien réel sur les missions de paix. On remarque ainsi un élargissement du mandat des missions de l'ONU dans la période postconflit, qui est marquée par la MINUSTAH. Comme il a été présenté dans la deuxième partie de cet essai, la MINUSTAH est essentielle, de par sa polyvalence, dans l'établissement d'un environnement sécuritaire en Haïti. De fait, la MINUSTAH conduit simultanément des actions visant à renforcer les structures de l'État (police, prisons, institutions politiques, etc.), des programmes communautaires (entre autres avec ses projets à impacts rapides) et réussit dans une certaine mesure à répondre aux plaintes de la population. Ainsi, si, comme il a déjà été expliqué, c'est la capacité à intégrer une multitude de tâches et de personnel qui donne aux organisations internationales l'avantage sur les organisations régionales (MacFarlane et Weiss, 1994 : 290) dans le maintien de la paix traditionnel, on en arrive à la même conclusion pour la construction de la paix postconflit. L'avantage sur le terrain peut se décrire ici par les résultats effectifs des opérations, mais aussi par l'étendue des actions et programmes conduits par la MINUSTAH en Haïti. Les résultats tangibles de la MINUSTAH sont, entre autres, la pacification des grandes villes, le déroulement des élections dans un calme relatif, la réforme en cours de la police et des prisons, et l'appui aux autorités locales (à travers les projets d'impact rapide).

L'étendue du mandat de la MINUSTAH, qui inclut toujours dans la période postconflit une composante de sécurité militaire (ce qui la fait voir comme une mission d'imposition de la paix), vient cependant infirmer l'hypothèse selon laquelle les organisations régionales auront tendance à jouer un rôle plus important dans la période postconflit, puisque la composante militaire des opérations perd de son importance. Le cas haïtien nous démontre bien cependant que dans le cas d'un conflit interne, la paix et la sécurité ne sont pas forcément rétablies après une intervention armée, et que les missions de construction de la paix postconflit doivent (souvent) comporter composante militaire.

Dans une telle situation, c'est l'organisation qui possède cette capacité militaire/sécuritaire qui sera vraisemblablement la plus efficace, ou, du moins, qui occupera une meilleure place sur le terrain. Dans le cas haïtien, comme seule la MINUSTAH intègre une telle composante, les autres missions de l'ONU, de l'OÉA ou d'autres organisations (non-gouvernementales, par exemple) sont en quelque sorte dépendantes de la MINUSTAH pour assurer la sécurité de leur personnel sur le terrain. Ce qui conduit à la conclusion que ce qui, de prime abord, réduit le rôle de l'OÉA dans la période postconflit, peut d'une certaine manière contribuer à sa coopération avec l'ONU, bien que dans ce cas, la relation en soit une de dépendance. Il faut mentionner cependant que dans le cas d'Haïti dans la période postconflit, la sécurité se comprend dans une perspective plus civile que militaire, et conséquemment, elle relève plus des forces de police que de forces militaires. Devant une telle situation, la sécurité ne demeure pas du ressort exclusif des opérations de maintien de la paix, ce qui peut donner la chance à d'autres organisations que l'ONU de s'impliquer dans le domaine de la sécurité.

Les opérations de l'OÉA dans la période postconflit semblent pour leur part continuer de se limiter à deux domaines principaux, soit celui de la surveillance d'élections et celui de la surveillance et de la promotion des droits humains. Le fait que les différentes missions se concentrent sur les mêmes aspects au cours des deux périodes démontre soit, d'une part leur incapacité à atteindre leurs objectifs, ou encore d'autre part que la transformation des conflits entraîne une transformation des opérations. Le fait que dans les conflits internes les belligérants et les causes du conflit ne soient pas aussi facilement identifiables que dans les conflits interétatiques, a un effet direct sur le mandat des missions, qui doivent, afin de composer avec cette incertitude, englober une vaste gamme d'actions et de programmes. Comme les missions de maintien de paix dans les conflits intraétatiques sont plus variées et polyvalentes, elles ont moins tendance à évoluer au cours des différentes phases des conflits.

La principale conclusion qui se dégage du cas haïtien quant aux missions et à leur mandat, est donc que la transformation des conflits et de la conception élargie de la sécurité et de la paix, conduit plus à l'intégration des divers aspects de la reconstruction dans les opérations de construction de la paix qu'à un changement de type de mission en

tant que tel. Ainsi, on aurait pu penser que l'on observerait sur le terrain, avant une intervention militaire, des missions de maintien de la paix ayant une forte composante militaire, dédiées à rétablir la sécurité, et dans la période postconflit, des missions plus civiles dédiées à reconstruire le système politique, rétablir la démocratie, etc. Pourtant, ce que l'on observe en Haïti, autant dans la période de maintien de la paix que dans la période postconflit, ce sont à la fois des missions de maintien et de reconstruction de la paix, et on peut même parler dans le cas de la MINUSTAH (lors de son déploiement) de mission d'imposition de la paix. On observe aussi que l'ONU, au lieu de se spécialiser dans des domaines précis (comme la sécurité et l'aide humanitaire d'urgence par exemple) et de chercher à coopérer avec d'autres organisations comme l'OÉA dans d'autres domaines, a plutôt tendance à élargir la portée du mandat de ses missions afin d'intégrer tous les aspects de la construction de la paix postconflit. Le contraire semble se produire pour l'OÉA, dont les activités restent cantonnées à un domaine particulier. Cette situation a évidemment des conséquences sur les possibilités de coopération et de division des tâches avec les autres acteurs en place sur le terrain.

### **3.2 Coopération**

L'ONU et l'OÉA ont toutes deux une expérience importante en matière de maintien et de construction de la paix (et de la démocratie) dans les Amériques. Cependant, la coopération entre les deux organisations a souvent été difficile, et pour cette raison, « seul le cas d'Haïti peut être cité comme un exemple de véritable coordination entre les organisations parce qu'il y avait, dans ce seul cas, un certain partage des tâches durant l'opération. » (Rioux et Murcia, 2002 : 25) De plus, la collaboration au sein de la MICIVIH et la signature d'un protocole d'entente permet de prolonger la coopération entre les deux organisations jusque dans la période postconflit. Il existe donc une réelle volonté politique à collaborer.

Cette volonté politique transparait bien dans les mandats des différentes missions, dont la MINUSTAH. Ainsi, la coopération à la fois avec l'OÉA et avec la CARICOM est très tôt intégrée dans les résolutions du Conseil de sécurité qui créent et renouvellent par la suite le mandat de la MINUSTAH. Il y a cependant un paradoxe dans la situation de la

MINUSTAH. D'un côté, le quasi monopole des opérations qu'elle semble avoir laissé peu de place à la coopération dans la période postconflit, que ce soit avec l'OÉA, ou avec d'autres intervenants en général. Ainsi, le fait que la MINUSTAH soit capable d'intégrer du personnel civil et militaire et d'être capable de se déployer un peu partout au pays la pousse à être moins ouverte à la coopération, mais surtout à la division des différentes tâches, qu'elle semble capable de toutes réaliser.

D'un autre côté, le mandat élargi de la MINUSTAH a pour effet qu'elle ne peut se spécialiser et être réellement efficace que dans certains domaines, comme la sécurité, la réforme du système pénal et des forces de police par exemple. Pour les autres composantes qui forment son mandat, comme la protection et la promotion des droits humains et l'organisation et la surveillance des élections, la MINUSTAH doit compter sur des organisations qui ont des compétences et des expertises plus précises, comme c'est le cas avec l'OÉA. L'OÉA a par exemple eu la direction des opérations lors des premières élections suivant l'intervention de la FMN, au moment où la MICIVIH travaillait sous l'égide de la Mission d'observation des élections (OÉA). L'ONU et l'OÉA ont par la suite collaboré lors de toutes les élections (municipales, locales, législatives et présidentielles) qui ont lieu jusqu'à 2006. Comme il a été vu dans la deuxième partie, elles ont partagé matériel, connaissances et personnel, etc. et la MINUSTAH a assuré la sécurité et le bon déroulement des différents processus électoraux.

Cette coopération s'observe d'ailleurs jusqu'à aujourd'hui, où l'OÉA travaille de près avec la MINUSTAH de même qu'avec le « *Haiti Core Group* », dans le but d'aider Haïti à franchir cette étape cruciale de son développement démocratique (OÉA, 2006). Pour l'OÉA, son expérience en Haïti vient confirmer que coopérer avec l'ONU et une grande puissance (dans ce cas-ci les États-Unis d'Amérique) est l'une des conditions du succès de ses opérations (Nguyen, 2002 : 480). Le cas d'Haïti montre aussi que dans les conflits internes, le maintien de la paix s'effectue souvent dans des situations où il n'y a pas vraiment de paix à « maintenir », et que dans un tel cas, les opérations doivent être caractérisées par de fortes relations avec les communautés (Kumar, 2001 : 37), comme c'est le cas de la MINUSTAH. Cette situation peut aussi conduire à la nécessité d'une

meilleure collaboration de l'ONU avec les organisations régionales, qui ont souvent une meilleure connaissance de la situation sur le terrain, de même que des acteurs locaux. Cette capacité a été démontrée par l'OÉA dans le cas haïtien, particulièrement lorsqu'elle ouvre des bureaux dans pratiquement toutes les régions du pays, et ce, en très peu de temps, ce qui surprendra d'ailleurs le gouvernement *de facto*. Les occasions de collaboration et de division des tâches entre l'ONU et l'OÉA sont donc bien réelles, particulièrement dans la période postconflit. Cette nécessité de collaborer semble aujourd'hui bien comprise par les deux organisations, qui en parlent maintenant plus souvent et l'intègrent d'ailleurs dans les évaluations de leurs missions sur le terrain.



## Conclusion

La crise en Haïti représente un cas complexe de rétablissement de la paix. Cette crise s'inscrit dans le contexte moderne des conflits internes et permet d'entrevoir ce que peut être l'intervention des organisations internationales et régionales dans un tel contexte. Le cas haïtien, de par sa complexité et sa durée, permet aussi de bien voir les différentes étapes du conflit; ainsi, l'intervention de la force multinationale en 1994 définit bien deux périodes, la première caractérisée par des opérations de maintien de la paix, et la deuxième caractérisée par des opérations de construction de la paix. L'intervention de la FMN est donc perçue dans ce cas comme mettant fin au conflit en tant que tel, puisque l'on caractérise la période qui la suit de « postconflit ». Ce qui se dégage de manière générale, c'est que les opérations de maintien et de construction de la paix sont assez peu différentes, contrairement à la description de ces différentes opérations que l'on peut retrouver dans la littérature. On remarque aussi que la coopération et la division des tâches entre l'ONU et l'OÉA sont aussi assez semblables entre les deux périodes.

L'hypothèse de départ, selon laquelle le fait que la période postconflit est plus près d'une conception humaine de la sécurité, et donc qu'elle a plus à voir avec le développement, va conduire l'OÉA à s'impliquer plus durant cette période qu'au cours de la première, et aussi augmenter les occasions de coopération entre l'OÉA et l'ONU, est donc infirmée dans le cas d'Haïti. Ainsi, l'OÉA a durant les deux périodes un rôle semblable, cantonné au rétablissement de la démocratie et à la protection des droits humains. Ceci s'explique principalement par le fait que la MINUSTAH a dès le départ un mandat très large qui regroupe pratiquement tous les aspects du maintien et de la reconstruction de la paix. On peut penser cependant, qu'une fois la sécurité réellement (durablement) rétablie, les forces de police devenues effectives, et le système pénal réformé, la MINUSTAH quittera Haïti et laissera l'OÉA en place afin de continuer à organiser et surveiller les élections, à faire la promotion et à assurer la protection des droits humains. Si le mandat de la MINUSTAH est très étendu, celui de l'OÉA est lui lié à des aspects qui demandent une présence prolongée sur le terrain. L'implication de l'OÉA risque donc d'être à plus long terme que celle de la MINUSTAH (dont le mandat a cependant été renouvelé jusqu'en octobre 2008), puisque la surveillance du processus démocratique et la promotion des

droits humains sont des tâches qui s'inscrivent dans des domaines où les changements durables sont lent à apparaître et ensuite à être intégrés dans les mœurs politiques d'une société. La persistance de la crise haïtienne et la difficulté des différentes organisations à y trouver une solution durable conduit à se demander finalement, si la conception élargie des opérations de maintien/construction est la conséquence de l'évolution des conflits, où la violence subsiste bien au-delà de la fin des hostilités de la paix, ou si elle est plutôt due aux particularités du cas haïtien.

Le principal défi de sécurité en Haïti, qui est aussi un enjeu de sécurité régionale, « *remains the stability of the country and the maintenance of democratic government, so that massive refugee outflows do not strain neighbors and regional norms are violatè.* » (Kumar, 2001 : 45). La reconstruction d'institutions démocratiques stables demeure donc un enjeu important pour Haïti, bien entendu, mais aussi pour ses voisins. Cependant, depuis l'élection de René Prèval en 2006, la situation semble s'est améliorée, et « malgré des poches de *'no man's land'* existantes, Haïti *n'est pas en guerre.* » (Castor, 2006 : 124). La sécurité et la stabilité demeurent fragiles, et la mise en œuvre des réformes entreprises jusqu'à maintenant est rendue difficile, inégale et lente par des décennies d'abandon institutionnel (ICG, 2007), mais la pacification des grandes villes haïtiennes et le retour d'un gouvernement fonctionnel à la tête du pays laissent entrevoir des signes d'espoir pour Haïti.

## Bibliographie

ALAGAPPA, Muthiah, 1997, « Regional Institutions, the UN and International Security: a Framework for Analysis », *Third World Quarterly*, 18 (3): 421-441.

BARANYI, Stephen, 1994, « Peace Missions and Subsidiarity in the Americas: Conflict Management in the Western Hemisphere », *International Journal*, 50: 343-369.

BARNETT, Michael N., 1995, « The United Nations and Global Security: the Norm is Mightier than the Sword », *Ethics and International Affairs*, 9: 37-54.

BELT, Guillermo, 2002, « The Organization of American States, An Introduction », Organisation des États américains, Juin, Washington D.C., 53 pages, [http://www.educoas.org/Portal/docs/Belt\\_Paper\\_rev.pdf](http://www.educoas.org/Portal/docs/Belt_Paper_rev.pdf)

BUZAN, Barry et Ole Waever, 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 590 pages.

BUZAN, Barry, Ole Waever et Jaap de Wilde, 1998, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 247 pages.

CASTOR, Suzy, 2006, « La difficile sortie d'une longue transition », dans *Haiti: Hope for a Fragile State*, Yasmine Shamsie et Andrew S. Thompson, éditeurs, Presse de l'université Wilfrid Laurier, pages 111 à 127.

CLARK AREND, Anthony, 1996, « The UN, Regional Organizations and Military Operations: the Past and the Present », *Duke Journal of Comparative and International Law*, 7(3): 3-34.

DEEN-RACSMÁNY, Zsuzsanna, 2000, « A Redistribution of Authority between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security », *Leiden Journal of International Law*, 13: 297-331.

DIEHL, Paul F., 1993, « Institutional Alternatives to Traditional UN Peacekeeping: an Assessment of Regional and Multinational Options », *Armed Forces and Society*, 19(2).

DOYLE, Michael W. et Nicholas Sambanis, 2000, « International Peacebuilding : A Theoretical and Quantitative Analysis », *The American Political Science Review*, 94(4): 779-801.

EIDE, Absjörn, 1966, « Peace-Keeping and Enforcement by Regional Organizations: Its Place in the United Nations System », *Journal of Peace research*, 3(2): 125-145.

FARER, Tom J., 1993, « Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect », *Human Rights Quarterly*, 15(4): 716-750.

FARMER, Paul, 2004, « What Happened in Haiti? Where Past is Present », dans *Getting Haiti Right This Time*, Noam Chomsky, Paul Farmer et Amy Goodman, Common Courage Press, Monroe, Maine, pages 11 à 36.

FISAS, Vicenç, 1998, *Cultura de paz y gestión de los conflictos*, éditions UNESCO, Icaria editorial, Barcelona, 406 pages.

GOSSELIN, Guy, Gordon Mace et Louis Bélanger, 1995, « La sécurité coopérative régionale dans les Amériques : le cas des institutions démocratiques », *Revue Études internationales*, XXVI (4) : 799-817.

GOULDING, Mannack, 1993, « The Evolution of United Nations Peacekeeping », *International Affairs*, 69(3): 451-464.

International Crisis Group (ICG), 2007, « Consolidating Stability in Haiti », *Latin America/Caribbean Report*, numéro 21, 18 Juillet.

KUMAR, Chetan, 2001, « Peacebuilding in Haiti », dans Elizabeth M. Cousens et Chetan Kumar, *Peacebuilding as Politics, Cultivation Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 256 pages.

KIRKPATRICK, Jeanne J., 2007, “Making War to Keep Peace”, Harper Collins Publishers, New York, 367 pages.

KNIGHT, W. Andy, 2003, « Evaluating Recent Trends in Peacebuilding Research », *International Relations of the Asia-Pacific*, 3: 241-264.

MACFARLANE, S. Neil et Thomas G. Weiss, 1994, « The United Nations, Regional Organizations and Human Security: Building Theory in Central America », *Third World Quarterly*, 15(2): 277-296.

MALONE, David, 1997, « Haiti and the International Community: A Case Study », *Survival*, 39 (2): 126-146.

MARTIN, Ian, 1994, « Haiti: Mangled multilateralism », *Foreign Policy*, 95: 72-89.

MILLER, Linda B., 1967, « Regional Organization and the Regulation of Internal Conflict », *World Politics*, 19(4) : 582-600.

MORNEAU, Col. Jacques, 2006, « Reflections on the Situation in Haiti and the Ongoing UN Mission » dans *Haiti: Hope for a Fragile State*, Yasmine Shamsie et Andrew S. Thompson, éditeurs, Presse de l’université Wilfrid Laurier, pages 71 à 81.

MUGGAH Robert et Keith Krause, 2006, « A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti », dans Sandra J. MacLean, David R. Black et Timothy M. Shaw, *A Decade of Human Security, Global Governance and New Multilateralisms*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 257 pages.

NGUYEN, Thi Hai Yen, 2002, « Beyond Good Offices? The Role of Regional Organizations in Conflict Resolution », *Journal of International Affairs*, 55(2): 463-484.

NOWROJEE, Binaifer, 1995, « Joining Forces: United Nations and Regional Peacekeeping – Lessons from Liberia », *Harvard Human Rights Journal*, 8: 129-152.

Organisation des États américains (OÉA), 2006, « Special : The OAS and Haiti », site de l'OÉA en Haïti : [http://oashaiti.org/msoeaspecial\\_OAS\\_Haiti.htm](http://oashaiti.org/msoeaspecial_OAS_Haiti.htm), consulté le 12 décembre 2007.

OÉA, 2002, « La situation en Haïti – Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution CP/RES.806 (1303/02) corr.2 et de la résolution AG/RES.1831 (XXXI/01) », [http://www.oas.org/XXXIIGA/francais/documentos/docs\\_fra/AGres1841\\_02.htm](http://www.oas.org/XXXIIGA/francais/documentos/docs_fra/AGres1841_02.htm), consulté le 12 décembre 2007.

OÉA, 2000, « The OAS Electoral Observation Mission in Haiti: Chief of Mission Report to the OAS Permanent Council », 13 juillet 2000, <http://www.haitipolicy.org/archives/Archives/June-August2000/oas9.htm>

Organisation des Nations Unies (ONU), 2003, « Completed Peacekeeping Operations : United Nations Mission in Haiti », [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unmih.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmih.htm), consulté le 3 décembre 2007.

ONU, 1999, « Cooperation Between the United Nations and Regional Organizations/Arrangement in a Peacekeeping Environment », Lessons Learned Unit, Department of Peacekeeping Operations.

ONU 1998, « OAS Peace-Building Experiences: Progress Achieved, Lessons Learned, and Future Possibilities, OAS/UN International Civilian Mission - Speaking Notes », présenté lors du Forum démocratique de l'OÉA le 20 décembre 1998, <http://www.un.org/rights/micivih/rapports/peace-bu.htm>.

ONU, 1996, « Regional Cooperation and Increasing the Peacekeeping Capacity of the U.N.: Role of the OAS », <http://www.un.org/rights/micivih/rapports/arg.htm>.

ONU, 1995, « Misyon Sivil Entènasyon an Ayiti, OEA/ONU », MICIVIH News, 1(1), <http://www.un.org/rights/micivih/rapports/news.htm>.

ONU, 1992 : « An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 », <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

PARIS, Roland, 2001, « Human Security: Paradigm shift or Hot Air? », *International Security*, 26(2): 87-102.

PERRY, William et Max Primorac, 1994, « The Inter-American Security Agenda », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(3), Édition spéciale “The Summit of the Americas-Issues to Consider”, 111-127.

RIOUX, Jean-Sébastien et Sandra Pabón Murcia, 2002, « L’implication des tierces parties lors des crises internationales en Amérique latine entre 1947 et 1994 », *Revue Études internationales*, XXXIII(1) : 5-29.

SCHNABEL, Albrecht et Has-Georg Ehrhart Editeurs, 2005, *Security Sector Reform and Post-Conflict Peace building*, United Nations University Press, New York, 346 pages.

SCHNABEL, Albrecht, 1995, « L’avenir du maintien de la paix et la viabilité de la sécurité collective: une interprétation réaliste », *Revue Études internationales*, XXVI (4) : 729-745.

SIMONS, Geoff, 1995, « UN MALAISE : Power, Problems and Realpolitik », St-Martin’s Press, New York, 376 pages.

SMITH, Edwin M. et Thomas G. Weiss, 1997, « UN Task-sharing: Towards or away from Global Governance? », *Third World Quarterly*, 3: 595-619.

TACSAN, Joaquín, 1997, « Searching for OAS/UN task-sharing opportunities in Central America and Haiti », *Third World Quarterly*, 18 (3): 489-507.

THOMPSON, Andrew S., 2006, « Haiti’s Tenuous Human Rights Climate », dans *Haiti: Hope for a Fragile State*, Yasmine Shamsie et Andrew S. Thompson, éditeurs, Presse de l’université Wilfrid Laurier, pages 51 à 69.

WILSON, Gary, 2003, « UN Authorized Enforcement: Regional Organizations versus ‘Coalitions of the Willing’ », *International Peacekeeping*, 10(2): 89-106.

### **Autres documents consultés :**

FATTON, Robert Jr., 2006, « The Fall of Aristide and Haiti’s Current Predicament », dans *Haiti: Hope for a Fragile State*, Yasmine Shamsie et Andrew S. Thompson, éditeurs, Presse de l’université Wilfrid Laurier, pages 15 à 24.

GRIFFIN, Michèle, 1999, « Retrenchment, Reform and Regionalization: Trends in UN Peace Support Operations », *International Peacekeeping*, 6(1): 1-31.

HEINL, Michael, Robert Debs Heint et Nancy Gordon Heint, 2005, « Written in Blood. The Story of the Haitian people 1492-1995 », University Press of America, Inc, Lanham, 879 pages.

JAKOBSEN, Peter Viggo, 2000, « Overload, Not Marginalization Threatens UN Peacekeeping », *Security Dialogue*, 31(2): 167-178.

MARTIN, Ian, 1999, « Haiti: International Force or National Compromise? », *Journal of Latin America Studies*, 31(3): 711-734.

MULLENBACH, Mark J., 2005, «Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions », *International Studies Quarterly*, 49: 529-555.

O'NEILL, William G., 1995, « Human Rights Monitoring vs. Political Expediency: the Experience of the OAS/UN Mission in Haiti », *Harvard Human Rights Journal*, 8 :101-128.

ONU, 1996, « Cooperation between the United Nations and the Organization of American States, Report of the Secretary-General », <http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-297.htm>.

ONU, 1993, « United Nations Focus: Haiti Crisis in Haiti: Seeking a Political Solution », <http://www.un.org/rights/micivih/rappports/crisis.htm>.

### **Sites consultés:**

[www.minustah.org](http://www.minustah.org)

[www.onu.org](http://www.onu.org)

[www.oas.org](http://www.oas.org)

## Appendice A : Principales missions de l'ONU et de l'OÉA en Haïti

	Date	Mandat
<b>ONU</b>		
MINUHA	1993-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en œuvre certaines dispositions de l'Accord de Governors Island.</li> <li>• Assister le gouvernement démocratique à conserver un environnement stable</li> </ul>
UNSMIH	1996-1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de stabilisation visant à :</li> <li>• Assister le gouvernement dans la professionnalisation de la police, le maintien d'un environnement sécuritaire et stable, et dans la coordination des activités de l'ONU dans la promotion de la reconstruction des institutions, la réconciliation nationale et le redressement économique.</li> </ul>
UNTMIH	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de transition visant à :</li> <li>• Assister le gouvernement en soutenant et contribuant à la professionnalisation de la PNH, incluant la formation d'unités spécialisées dans le contrôle des foules et le déploiement rapide de force de réaction</li> </ul>
MIPONUH	1997-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de police civile visant à :</li> <li>• Assister le gouvernement dans la professionnalisation de la police avec une attention spéciale à la supervision et à la formation d'unités spécialisées</li> </ul>
MICAH	2000-2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission civile de soutien visant à :</li> <li>• Assister Haïti dans les domaines de la sécurité, la justice et les droits</li> </ul>
MINUSTAH	2004-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de stabilisation visant à :</li> </ul>
<b>OÉA</b>		
OÉA/DÉMOC (Mission d'observation des élections)	1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation des élections présidentielles</li> </ul>
Mission exploratoire	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réactiver / faciliter le dialogue politique entre les parties</li> </ul>
MICIVIH <sup>20</sup>	10/1993-06/1994 et 10/1994-1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation et promotion des droits humains</li> <li>• Promotion de la démocratie</li> <li>• Renforcement des institutions</li> </ul>
Mission d'observation des élections	1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation des élections législatives, municipales et présidentielles</li> </ul>
Mission d'observation des élections	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation des élections parlementaires et municipales</li> </ul>
Mission d'observation des élections	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation des élections législatives</li> </ul>
Mission d'observation des élections	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation des élections parlementaires, municipales et locales</li> </ul>
Mission spéciale visant à renforcer la démocratie en Haïti	2002-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener une enquête et évaluer la situation</li> <li>• Aider le Gouvernement, la société civile et les partis politiques démocratiques à renforcer les institutions démocratiques.</li> <li>• Effectuer un suivi des événements</li> </ul>
Mission d'observation des élections	2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observation des élections présidentielles</li> </ul>

20. La MICIVIH était une mission conjointe de l'ONU et de l'OÉA. Pour les raisons expliquées dans la partie 2, elle est inscrite sous les opérations de l'OÉA. Les dates inscrites indiquent les moments où l'OÉA s'est impliquée dans la mission.