

ANALYSE 2006

# La paix, jeux et enjeux diplomatiques

---



*Publié avec le soutien du service de l'éducation permanente de la  
Communauté française*

## La paix : jeux et enjeux diplomatiques

Dans le cadre des cycles de rencontre des « midis-débats » organisés par Pax Christi, nous avons eu l'occasion de mener un travail de réflexion sur le rôle que peut jouer l'acteur diplomatique face à une situation de conflit.

D'un point de vue géopolitique, le monde d'aujourd'hui n'a plus aucun rapport avec celui que nous connaissions avant la chute du mur de Berlin en 1989. Le système international a connu de profondes modifications depuis lors. Par ailleurs, le monde actuel encourt actuellement sept risques majeurs, identifiés par l'ONU comme suit : trois sont de nature socio-économique (pauvreté ; maladies et épidémies ; détérioration environnementale), deux sont de caractère militaire (conflits interétatiques ; prolifération d'armes bactériologiques, chimiques et nucléaires) et les deux derniers sont le terrorisme et la criminalité. Comment, dans ce contexte, appréhender les nouveaux acteurs comme l'armée, les ONG et les multinationales dans une perspective de « démarche de paix » ?

Pour enrichir notre réflexion, nous avons consulté deux experts en matière de diplomatie, M. Jean-Arthur Régibeau, chef de cabinet du ministre de la défense d'André Flahaut et diplomate, et M. Jean-Claude Willame, professeur émérite à l'UCL et spécialiste de l'Afrique Centrale.

Comme le souligne M. Régibeau, le rôle de l'armée a beaucoup évolué. Cela se résume parfaitement dans le slogan « Défense, priorité à la paix » qu'affiche l'Armée belge. Le changement de notre armée est fondamental : d'une mission défensive, son rôle principal est devenu le rétablissement de conditions favorables pour un dialogue politique. L'armée est un outil d'intervention au service du politique. Cette pacification est principalement due à l'assassinat des dix militaires belges au Rwanda en 1994 ainsi qu'à la Commission Rwanda qui suivit. Les belges, et les politiciens, en particulier, ne veulent plus risquer la vie de nos soldats pour un conflit hors frontières. Même si le facteur risque demeure à chaque intervention, le gouvernement réfléchit à deux fois avant d'envoyer des hommes. Cependant, la question de l'intervention tardive se pose toujours, même si, comme ce fut le cas en Bosnie-Herzégovine, elle a permis que la situation ne dégénère davantage.

Si l'on se penche sur le cas de la République Démocratique du Congo, la vraie question est : arrive-t-on trop tard ? C'est d'une double ambivalence dont il faut tenir compte dans ce pays, ou plus précisément dans la Région des Grands Lacs. Tout d'abord, il ne s'agissait pas d'une guerre classique entre deux Etats mais d'un vide de l'Etat comblé par des groupements militaro économiques relevant du fait massif des seigneurs de guerre. Ensuite, comme nous le rappelle M. Willame, le calendrier de retrait des troupes n'a pas dû être respecté puisque Joseph Kabila avait obtenu le retrait des milices avant l'échéancier international. Ce qui caractérise l'intervention de la communauté internationale dans ce pays fut la lenteur de son entrée en action. Au départ, l'ONU ne voulait pas s'impliquer dans une force de maintien de la paix. Après quelques temps, une mission fut envoyée avec un mandat extrêmement léger. Les

casques bleus n'ont pu protéger la population de mutineries à Bukavu. Finalement, la MONUC reçut au début de l'année 2005 un mandat beaucoup plus proactif. Il a donc fallu attendre cinq ans pour avoir un mandat sérieux.

Une alternative à l'ONU était une opération confiée à l'Unité Africaine, financée et aidée logistiquement par l'Union Européenne. Cette demande de l'Union Africaine resta sans suite.

Cette alternative refusée souligne le rôle des organisations régionales dans le dialogue diplomatique.

## **La place des organisations régionales dans le dialogue diplomatique**

Théoriquement, il est prévu dans le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies qui porte sur les « Accords Régionaux », l'article 52 alinéa 1 déclare : *Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.* Il ajoute également : *les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.* Le dernier alinéa précise qu'un tel engagement peut être pris *soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.* La prise de mesures coercitives par les organisations régionales en vue de la résolution d'un conflit a également été prévue par la Charte. Ainsi l'article 53 du chapitre VIII stipule : *Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ; sont exceptées les mesures contre tout Etat ennemi...*

Mais alors, pourquoi les organisations régionales n'occupent-elles pas plus de place sur la scène internationale ? « Ce partenariat -entre l'ONU et les organisations régionales- devrait reposer sur deux principes essentiels : la subsidiarité et la primauté au Conseil de sécurité. Mais cette vision demeure éminemment théorique en raison de la diversité des organisations régionales, notamment en termes de capacité d'action. Les unes surclassent largement l'ONU et offrent donc à leurs membres un cadre de substitution idéal à une organisation dont la crédibilité militaire leur apparaît durablement hypothéquée. A l'inverse, les autres organisations régionales pèchent par insuffisance de capacités politiques, financières et militaires. » <sup>1</sup> D'où le recours

---

<sup>1</sup> LIEGEOIS Michel, « Opérations de paix : la question de la régionalisation », in COULON Jocelyn (sous la direction de). *Guide du maintien de la paix, 2005.* Canada, Athéna éditions. 2004, p.33.

inévitables à l'ONU et au bon vouloir des Occidentaux pour la constitution de forces de grande ampleur.

## **La position de l'Union Européenne face aux conflits**

En matière de diplomatie, la France a récemment été très critiquée pour son engagement en faveur d'un cessez-le-feu au Liban. Elle a fait une forte avancée à l'ONU afin de faire arrêter les combats au plus vite, ce qui s'est retourné contre elle puisque les Etats-Unis ne voulaient pas intervenir. La France ne pouvait agir seule et ne voulait pas participer au mandat en cours de la FINUL, lequel se limitait « à compter les obus ». Il fallut changer les conditions d'engagement des soldats de l'ONU et cela se fit par la Résolution 1701 du Conseil de Sécurité. C'est uniquement après ces modifications que la France et la Belgique ainsi que d'autres pays de l'Union Européenne ont bien voulu envoyer des hommes.

Il est évident que l'Union Européenne n'a pas l'ambition de jouer le gendarme du monde, même si son potentiel est énorme. « Les Européens peuvent prétendre à un rôle stratégique mondial »<sup>2</sup>. C'est surtout le cas depuis le lancement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), dont « l'objectif central est de renforcer la capacité de l'UE à agir sur le plan externe à travers le développement de ses capacités civiles et militaires en matière de prévention des conflits internationaux et de gestion des crises »<sup>3</sup>. Charles Zorgbibe dans son ouvrage intitulé *L'avenir de la sécurité internationale* dresse une carte des zones d'intérêts des pays européens avec en premier lieu, l'Union Européenne elle-même (ainsi que les candidats adhérents). Vient ensuite l'Europe des Balkans jusqu'à la Baltique, proche des frontières de l'Union Européenne. Troisièmement, il y a la rive sud de la méditerranée, même si le Moyen-Orient et le Golf ne peuvent être considérés comme relevant des intérêts strictement européens. En quatrième position arrive l'Afrique subsaharienne, dans laquelle de nombreux liens bilatéraux entre colonies et colonisateurs demeurent. Les autres continents échappent, en principe, à une politique européenne de prévention des conflits.<sup>4</sup>

L'Union Européenne a connu en 2003, avec l'opération Artémis en République Démocratique du Congo, sa première opération militaire autonome et sa première opération hors Europe réalisée sur la demande de l'ONU.<sup>5</sup> Celle-ci avait été précédée par une mission de police en Bosnie-Herzégovine, et les opérations Concordia et Proxima en Macédoine. L'Union Européenne commence ainsi à devenir un acteur dans le domaine de la sécurité et à entreprendre des opérations militaires de terrain tout en sauvegardant sa détermination de privilégier la diplomatie.

---

<sup>2</sup> ZORGBIBE Charles, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 134.

<sup>3</sup> <http://www.euractiv.com/fr/securite/politique-europeenne-securite-defense-pesd/article-120304>

<sup>4</sup> ZORGBIBE Charles, *Idem*, pp. 122-125.

<sup>5</sup> TARDY Thierry, « L'Union européenne, nouvel acteur du maintien de la paix : le cas d'Artemis en République démocratique du Congo », in COULON Jocelyn (sous la direction de). *Guide du maintien de la paix*, 2005. Canada, Athéna éditions. 2004, pp.35-56.

## **ONG, multinationales, et médias : nouveaux acteurs de la scène internationale**

Les nouveaux acteurs de la scène internationale comme les multinationales, les Organisations Non Gouvernementales et les médias sont devenus incontournables et font, de temps à autres, des actions de « diplomatie privée ». Le jeu des médias lors de négociations, des processus de paix et des événements politiques généraux est un facteur non négligeable. « Les médias peuvent, dans certaines circonstances, jouer un rôle extrêmement constructif dans un processus de paix. Dans le processus de paix Jordanien et Nord irlandais, les médias furent d'importants agents en construisant une atmosphère propice pour la réconciliation »<sup>6</sup>. Il ne faut, cependant, pas se leurrer, les dialogues politiques doivent déjà être en bonne voie pour être aidés par les médias. « Toutefois, les médias sont plus susceptibles de renforcer les stéréotypes nationaux que de les changer »<sup>7</sup>. Ils peuvent donc également aggraver considérablement la situation.

### **Processus diplomatique et démarches de paix**

La question primordiale, délicate, des négociations dans les processus de démarches de paix se décline sous de nombreuses formes : elle peut engendrer la paix comme la guerre, servir les intérêts les plus nobles comme atteindre les buts les plus vils. « Entre les nations, la négociation est un mode de règlement des contentieux, c'est-à-dire une sorte de combat mené avec des moyens qui, sans être une force ouverte, ne sont pas toujours pacifiques »<sup>8</sup>. Parfois, lors de négociations, les acteurs font fausse route. Il serait utile de déployer une armée de diplomates dispersés dans le pays en guerre, surtout si celui-ci accuse un vide de l'Etat, au lieu de se borner à négocier dans la capitale.

Enfin, quelques observations sont encore à prendre en considération : n'est-il pas affligeant de constater que certains conflits ou réconciliations ne sont pas assez « sexy » pour être médiatisés (ou ne le sont plus assez et sont oubliés) ? L'ONU n'a-t-elle pas une responsabilité vis-à-vis de ces « Etats pestiférés » ou des Etats qui ont « recours à la menace ou à l'emploi de la force » (Chapitre I de la Charte des Nations Unies) tels les Etats-Unis par exemple en Irak, ou en matière de leur « liberté d'action » autoproclamée dans l'espace du droit qu'ils s'octroient à interdire si nécessaire l'espace à tous pays « hostiles aux intérêts américains »<sup>9</sup>?

Comment par exemple, a-t-on pu abandonner la Somalie ou le Soudan aux mains des multinationales -notamment chinoises- et de chefs de guerre soutenus par telle ou telle puissance ? Bien sûr, certains faits sont volontairement étouffés par les grandes

---

<sup>6</sup> WOLFSFELD Gadi, « The Role of the News Media in Peace Negotiations : Variations over Time and Circumstance », in DARBY John, MAC GINTY Roger (sous la direction de). *Contemporary Peacemaking. Conflict, Violence and Peace Processes*. Grande Bretagne, Palgrave Macmillan. 2003, p. 96.

<sup>7</sup> WOLFSFELD Gadi, *Idem*, p.96.

<sup>8</sup> PLANTEY Alain, *Idem*, p. 73.

<sup>9</sup> « U.S. National Space Policy » du 31 août 2006.

puissances afin de ne pas déranger leurs intérêts. Contrairement aux croyances un peu naïves, nous ne sommes pas égaux face à la paix, ni à la guerre.

Imposer la paix ou la négocier ne suffit pas, il faut l'entretenir. Car, comme le disait Spinoza : « la paix n'est pas une absence de guerre, c'est une vertu, un état d'esprit, une volonté de bienveillance, de confiance, de justice ».<sup>10</sup>

Nicolas Bárdos-Féltoronyi,  
professeur émérite à l'UCL et président de la Commission Géopolitique de Pax  
Christi,  
en collaboration avec Céline Duquesnoy,  
étudiante en sciences politiques à l'Université Catholique de Louvain la Neuve,

---

<sup>10</sup> JOHNSON Hilde F., Les cadres stratégiques pour la consolidation de la paix, *Afrique Contemporaine*, printemps 2004, p 7.