

Le recours à la force est-il utile en l'absence de stratégie politique ?

Enseignements des missions de l'ONU menées en RDC



Groupe d'Étude sur le Congo

December 2015

Jason K. Stearns



CONGO RESEARCH GROUP | GROUP D'ETUDE SUR LE CONGO

Group d'Etude sur le Congo (GEC) est un projet indépendant, à but non lucratif de recherche dédié à la compréhension de la violence qui affecte des millions de Congolais. Nous effectuons des recherches rigoureuses sur les différents aspects du conflit – notre premier rapport, par exemple, enquête qui est derrière une série de massacres dans la région de Beni , tandis que d'autres rapports examinent les liens entre les élections et les conflits, et à des groupes armés dans le région des Kivus. Toutes nos recherches est informé par la connaissance historique et sociale profonde du problème à portée de main, et nous investissons souvent des mois de recherche sur le terrain, en parlant avec des centaines de personnes pour produire un rapport.

Nous sommes basés au **Center on International Cooperation** à New York University. Nous publions en anglais et en français.

Le recours à la force est-il utile en l'absence de stratégie politique ?

Enseignements des missions de l'ONU menées en RDC

TABLE DES MATIÈRES

Bref historique des dernières missions de l'ONU en RDC	5
Analyse	8
Échecs et succès militaires	9
Un environnement politique favorable	10
Conclusion	11
À propos d'auteur	12
Notes de fin	12

LE RECOURS À LA FORCE EST-IL UTILE EN L'ABSENCE DE STRATÉGIE POLITIQUE ?

ENSEIGNEMENTS DES MISSIONS DE L'ONU MENÉES EN RDC

Cette analyse a d'abord été préparée pour le compte du Center on International Cooperation et du International Peace Institute, dans le cadre d'une série d'articles internes commandés par le Groupe d'études indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (High Level Independent Panel on Peace Operations).

La mission de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo a joué un rôle prépondérant dans la formulation d'une doctrine de maintien de la paix. Tout au long de ses quinze années de déploiement, la plus longue mission de maintien de la paix de l'histoire de l'ONU (si l'on ne tient pas compte des fonctions d'observation simple) a endossé plusieurs rôles et mandats : faire appliquer les différents cessez-le-feu (1999-2003), jouer un rôle clé dans le processus politique (1999-2006), soutenir le gouvernement de transition (2003-2006), coordonner le programme de stabilisation (2010 à ce jour). Dernièrement, la mission a également mis en œuvre des opérations de maintien de la paix plus « musclées », plus agressives, autant en Ituri (2005-2007) que dans les Kivu, sous l'égide de la Brigade d'intervention (FIB – Force Intervention Brigade) établie en 2013 (Résolution 2098).

Ces essais en matière de maintien de la paix ont permis d'apporter de précieux enseignements pour la pratique du maintien de la paix en général. Si la MONUC et la MONUSCO sont avant tout connues pour leurs actes (échecs et réussites) militaires, ce sont surtout leurs réussites, plus discrètes, accomplies dans l'arène politique qui méritent d'être analysées. La Mission a joué un rôle déterminant dans l'unification du pays, en guidant le processus de paix à travers les crises répétées, et en contribuant à façonner plusieurs institutions démocratiques. Partout où la mission est parvenue à déployer la force militaire, le contexte politique y était favorable : par exemple, dans le cas du conflit en Ituri et de l'insurrection du M23. Les manquements dans son mandat militaire de protection des civils sont attribuables à sa gestion du conflit trop apolitique et trop réactive.

Malheureusement, depuis l'élection de 2006, la mission a été écartée de ce qu'elle sait faire de mieux (mettre en place un processus politique), et s'est vue confinée à des opérations militaires visant la protection des civils et le démantèlement des groupes armés dans lesquelles elle ne s'est pas illustrée de façon positive. Cela doit servir de mise en garde pour les futures missions de stabilisation et déploiements militaires qui prônent une approche plus « musclée » dans le processus de maintien de la paix.

BREF HISTORIQUE DES DERNIÈRES MISSIONS DE L'ONU EN RDC

De manière générale, on peut décrire le conflit en RDC comme un rapport de force à trois échelons : national, régional et local. Au niveau national, l'héritage du colonialisme belge, associé à la gestion chaotique du pays par Mobutu Sese Seko pendant 32 années avait créé un État prédateur et dysfonctionnel. Un terreau fertile pour les rébellions de plusieurs pays limitrophes qui avaient établi des bases arrière au Congo (ex-Zaïre) dès 1996. C'est précisément ce conflit régional qui a été l'élément déclencheur de la guerre de 1996, lorsque le Rwanda a envahi l'est du Congo pour détruire les camps de réfugiés abritant les factions ayant perpétré le génocide de 1994, avec le soutien de l'Ouganda, de l'Angola, et d'autres pays africains. Enfin, à l'échelon local dans l'est du Congo, l'absence d'un État fort et la présence de voisins interventionnistes ont contribué à alimenter les conflits locaux prenant leur source autour des questions de territoires, de pouvoir et d'identité. Tous ces aspects ont évidemment dégénéré lorsque la guerre a éclaté.

La première guerre du Congo fut de relativement courte durée : les armées étrangères ayant propulsé une coalition de révoltes congolaises au pouvoir à Kinshasa en neuf mois et rencontrant au passage peu de résistance de la part des forces chancelantes de Mobutu. Le gouvernement installé au pouvoir sous l'égide de Laurent Kabila s'est avéré être extrêmement fragile. L'année qui a suivi son accession, Kabila s'est brouillé avec ses alliés rwandais, ce qui a donné lieu à la deuxième guerre du Congo (commencée en août 1998) et à la division du pays et du sous-continent. Kabila était soutenu par l'Angola, la Namibie, et les troupes zimbabwéennes, les deux principales rébellions de l'est et du nord du Congo avaient obtenu les soutiens respectifs du Rwanda et de l'Ouganda.

La Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) a été déployée en 1999 pour mener une petite mission d'observation du cessez-le-feu convenu dans le cadre de l'Accord de Lusaka du 10 juillet 1999. Cet Accord, signé par le gouvernement congolais et les cinq pays de la région, puis dans un second temps par les principaux groupes rebelles, a fourni le plan directeur du processus de paix qui a finalement abouti sur un règlement viable après de nombreux reports. Toutes les parties avaient signé un cessez-le-feu et s'étaient engagées à démobiliser les rebelles étrangers établis au Congo ; les belligérants congolais pour leur part avaient promis d'entamer un dialogue national dans l'espoir de mettre un terme au conflit.

En février 2000, la mission a été élargie à 5 537 militaires ayant pour mandat, outre celui d'appuyer le processus de paix et de surveiller le cessez-le-feu, d'utiliser la force léthale pour protéger les civils en cas de danger imminent. Ce fut l'une des toutes premières missions de l'ONU à recevoir un tel mandat. Durant les trois années suivantes, la MONUC allait également élargir son personnel et son contingent pour renforcer son programme de démobilisation et de rapatriement des groupes armés étrangers, mais aussi les agents affectés aux droits de l'homme, aux affaires politiques, à la protection des enfants, et aux affaires humanitaires. Ceci fait partie des éléments faisant de la MONUC une mission pleinement multidimensionnelle.

Des progrès ont néanmoins continué à être réalisés lorsque le mandat de la MONUC a commencé à avoir un impact sur les dimensions politiques du conflit. Grâce à ses rapports et son suivi sur le terrain, mais aussi grâce à la diplomatie des divers représentants et envoyés spéciaux de l'ONU, la mission a joué un rôle décisif en guidant les négociations vers l'Accord global et inclusif signé le 16 décembre 2002, à Pretoria, par les principaux belligérants congolais. Cette entente a également permis à la MONUC de s'élever au rang de garant du gouvernement de transition né de cet accord, ainsi qu'au rang de coordinateur d'un dispositif d'appui des pays donateurs à Kinshasa. Les résultats qui en ont découlé sont impressionnants : le pays a été réunifié, 130 000 combattants ont été démobilisés (y compris 30 000 enfants), et des institutions démocratiquement élues ont été créées aux échelons national et provincial.

Ce mandat politique fort, élaboré sur la base d'un processus bénéficiant de l'unanimité des principaux acteurs congolais et pays donateurs étrangers, a permis à la MONUC de jouer un rôle non négligeable pendant la transition entre 2003 et 2006. Elle est intervenue pour résoudre les différends entre les signataires de l'accord, produit des rapports nuancés sur des événements critiques, et coordonné la mobilisation des pays donateurs aux étapes clés. En août 2004, lorsque le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), l'un des principaux belligérants, a menacé de se retirer de la transition, la MONUC a su exercer une pression diplomatique sur le RCD et ses alliés rwandais en parvenant à les maintenir dans le processus de paix. Lorsqu'en 2005 l'UDPS (Union pour la démocratie et le progrès social), le grand parti historique d'opposition, a boycotté le processus électoral invoquant des retards, la MONUC a été en mesure d'apporter sa garantie à la commission électorale et la légitimité des scrutins. Le succès final du vote de 2006, malgré de violents affrontements au centre-ville de Kinshasa entre les factions fidèles à Joseph Kabila et celles de son opposant Jean-Pierre Bemba, est largement attribuable au travail accompli par la MONUC.

Cet âge d'or de l'intervention de l'ONU a néanmoins pris fin avec les élections de 2006. Le gouvernement de Joseph Kabila, habilité par son mandat populaire, estimait que la MONUC ne devait plus jouer de rôle politique. Dans ce contexte, la mission de l'ONU n'est pas parvenue à se frayer une place dans la réforme du secteur de la sécurité, en dépit de son mandat ; elle a par ailleurs été systématiquement exclue des pourparlers de paix avec les derniers groupes armés en place dans l'est du Congo.

Mais, alors que le processus de paix avait officiellement pris fin, les violences se sont à nouveau intensifiées. Dans une large mesure, cette « troisième guerre du Congo » a été le fruit de la dynamique créée par le processus de paix lui-même. L'un des principaux belligérants, le RCD, soutenu par le Rwanda et devenu très impopulaire, a fini par rallier à peine 4% de représentation dans les institutions nationales, alors qu'il contrôlait un tiers du pays. Avec la perspective de sa défaite aux élections, les partisans de la ligne dure dirigés par le général Laurent Nkunda et soutenus par le Rwanda ont créé une nouvelle formation rebelle : le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) ayant pour objectif de défendre leurs intérêts. Au même moment, l'intégration maladroite des groupes armés dans l'armée nationale, et les pratiques de plus en plus néopatrimoniales de l'élite politique ont alimenté une nouvelle logique perverse de violence armée, qui induit la collaboration de certains hommes politiques et officiers militaires avec les groupes armés aux fins de sécuriser l'accès aux ressources locales et renforcer l'assise de leur pouvoir.

Alors que les violences dégénéraient (le nombre de personnes déplacées a connu une hausse d'un million entre 2006 et 2008), la mission de l'ONU s'est de façon paradoxale transformée pour adopter une « approche post-conflit ». Puisque le gouvernement lui avait retiré son droit de participer efficacement aux négociations de paix entre les groupes armés, la MONUC s'est alors intéressée aux aspects de l'élargissement de l'autorité de l'État, de la réforme du secteur de la sécurité, et de la protection des sites d'exploitation minière. Cette approche s'est formalisée en 2010, année où la mission a changé de dénomination pour devenir une « mission de stabilisation » : *la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)*. Son mandat devait alors porter sur un appui aux institutions nationales, notamment à l'armée, et coordonner l'appui international au plan de stabilisation du pays. En 2014, la mission a déplacé l'essentiel de ses Casques bleus et personnel de Kinshasa vers l'est de la RDC, accentuant de ce fait sa sortie de la scène politique congolaise.

Sans partenaires disposés à négocier au sein du gouvernement congolais, la mission a fait très peu de progrès sur le plan de la réforme institutionnelle. Le programme de stabilisation a permis de construire des routes, des bureaux d'administration et des postes de police, mais sans l'appropriation nécessaires par les collectivités locales, ces réformes ont été de courte durée. Les routes n'étaient plus entretenues, les policiers ne recevaient plus leurs salaires, et les bureaux administratifs ne pouvaient pas fonctionner avec les budgets attribués. Enfin, les Nations Unies se sont trouvées une fois de plus exclues des discussions relatives à la question de la réforme du secteur de la sécurité.¹ De l'avis du gouvernement congolais, l'ONU n'avait pas à intervenir dans le fonctionnement interne des institutions étatiques. Parallèlement, la mission de stabilisation, laquelle impliquait un soutien militaire à l'armée congolaise, a miné la neutralité de la mission et compromis sa capacité à interagir avec les groupes armés. Et ce, alors même que la mission (alors privée de son rôle officiel de médiation et mandatée pour travailler étroitement avec une armée impliquée dans le conflit) avait reçu les ordres de faire de la protection des civils sa plus haute priorité.²

En 2012, la rébellion du M23 nouvellement créée (une nouvelle version du CNDP) occupa le centre régional de Goma, dans l'est du Congo. Cette crise, ajoutée aux échecs du processus de stabilisation, a provoqué une remise en question des objectifs de la mission de maintien de la paix et de la raison d'être de l'engagement international en RDC. Les pays donateurs, les Nations Unies et les organismes régionaux sont parvenus à négocier l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en février 2013. L'accord, signé par onze pays de la région, a permis d'entamer pour la première fois depuis 2006, un semblant de processus de paix. Le document identifie la faiblesse des institutions et l'ingérence étrangère comme les deux éléments moteurs du conflit congolais, et a mis en place des mécanismes nationaux et régionaux pour surmonter ces difficultés.

Par ailleurs, une proposition de force d'observation régionale a été concrétisée avec la création d'une nouvelle composante de la MONUSCO : la Brigade d'intervention (FIB).³ Cette nouvelle entité composée de 3 069 Casques bleus provenant du Malawi, de Tanzanie et d'Afrique du Sud, a été déployée en avril 2013 et a joué un rôle déterminant dans la lutte contre le M23 qui a abouti à la défaite des rebelles en octobre 2013.

Néanmoins, cette nouvelle approche de maintien de la paix, plus robuste, a montré ses limites. La défaite de la rébellion du M23 est de fait attribuable autant à la pression diplomatique bilatérale qu'à la brigade d'intervention. Pour la première fois depuis le retrait officiel des troupes rwandaises de RDC en 2002, les pays donateurs occidentaux ont ouvertement identifié le Rwanda comme fauteur de trouble et mis en branle un effet de levier financier de grande ampleur. En outre, la perspective de livrer une guerre par alliés interposés avec l'Afrique du Sud et la Tanzanie, deux rivaux régionaux, a considérablement augmenté l'enjeu pour le gouvernement de Kigali. Lorsque la Brigade d'intervention et l'armée congolaise ont lancé leur assaut final, l'armée rwandaise avait déjà coupé les vivres au M23, l'obligeant à fuir en combattant très peu.

Certains des éléments qui ont fait de la Brigade d'intervention un atout ont également entravé la mission des Nations Unies. La Brigade d'intervention devait lancer une seconde offensive contre les rebelles rwandais des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR). Les gouvernements de Tanzanie et d'Afrique du Sud étaient moins enthousiastes à l'idée de mobiliser leurs troupes contre les ennemis héréditaires du Rwanda ; le gouvernement tanzanien ayant même employé la dénomination de « combattants de la liberté » en référence aux rebelles et déclarant que le Rwanda avait dû négocier avec eux. Finalement, c'est la dégradation en relations avec le gouvernement de Kinshasa qui a empêché la brigade de commencer cette offensive.

Pendant ce temps, le nouveau Accord cadre n'a pas donné lieu à un véritable processus de paix et s'est rapidement embourbé dans la bureaucratie créée par le processus. Le gouvernement de Kinshasa a continué à résister à toute ingérence extérieure dans la réforme institutionnelle, alors que la plupart des avancées réalisées contre le M23 ont été obtenues à travers une pression bilatérale, en particulier celle des États-Unis, à l'extérieur de l'Accord cadre. La MONUSCO a continué d'être exclue des négociations avec les groupes armés et a eu peu d'influence sur la réforme du secteur de la sécurité.

ANALYSE

La mission onusienne en RDC est peut-être mieux connue pour ses succès et ses échecs sur le plan militaire. Des scandales autour de l'inaction quant aux actes de violence de masse et de sévices sexuels perpétrés par des soldats en uniforme ont défrayé la chronique internationale. D'autre part, les opérations de maintien de la paix « robustes » ont été couronnées de plusieurs réussites et permis de peser dans les débats sur le recours à la force dans l'ensemble des organes des Nations Unies.

L'argument présenté ici cherche à redéfinir la question de l'usage de la force. Plutôt que de poser la question « Que peut faire l'ONU pour protéger les civils ? » (Question qui risque d'orienter la réponse sur l'aspect des ressources, des tactiques et de la volonté des pays qui fournissent des contingents à se battre), je préfère poser ceci : « Dans quelles conditions l'ONU peut-elle jouer un rôle dans les dynamiques du conflit ? » Cette nuance permet de changer l'emphase portée sur les forces militaires pour se concentrer sur les forces politiques, sur le mandat, les intérêts des principaux intervenants et la diplomatie internationale.

ÉCHECS ET SUCCÈS MILITAIRES

La liste des manquements reprochés à la MONUC et à la MONUSCO est longue. En mai 2002, les rebelles soutenus par le Rwanda massacraient plus de 160 civils non loin d'une base de l'ONU à Kisangani. En 2003, les Casques bleus n'ont rien fait d'autre que de se défendre à couvert pendant que les groupes armés combattaient pour l'obtention du contrôle de Bunia, la capitale du district de l'Ituri, faisant des centaines de tués parmi les civils. En mai 2004, des officiers renégats du RCD ont défait les Casques bleus dans la ville de Bukavu et ses environs avant de mettre la ville à feu et à sang, violer et tuer des dizaines de personnes. En octobre 2008, plus d'une centaine de civils ont été tués dans la ville de Kiwanja, à proximité d'une grande base de l'ONU.

Je ne cite ici qu'une poignée d'incidents dans lesquels des Casques bleus auraient pu faire davantage pour empêcher des atrocités de grande ampleur d'être commises en RDC. Plusieurs raisons expliquent ces manquements. Pendant la transition, l'ONU s'est sentie partagée entre son engagement à maintenir tous les belligérants à la table de négociation, et son obligation de protéger les civils contre certaines de ces forces. À d'autres moments, les pays fournisseurs de contingents se sont montrés très réticents à mettre leurs soldats en danger, allant jusqu'à refuser les ordres des commandants de l'ONU. Puisque l'ONU dépend entièrement d'une poignée de pays pour contribuer à ses opérations, sa marge de manœuvre s'est trouvée réduite pour changer cette situation.

Enfin, la nature du conflit et du pays a compliqué le mandat de l'ONU. La consigne visant à « protéger les civils en danger immédiat » se traduisait par le fait que les Casques bleus arrivaient toujours trop tard sur le théâtre de violences. Le temps que les informations sur l'occurrence d'actes de violence parviennent à l'ONU et que le déploiement des troupes s'organise, il était souvent déjà trop tard. Pour rappel : la zone où sont dispersés les groupes armés est comparable à la taille du Portugal.

Néanmoins, la mission onusienne est paradoxalement devenue une sorte de porte-drapeau des opérations de maintien de la paix « robustes ». Cette réputation tire son origine de deux épisodes : la période de maintien de la paix « musclé » en Ituri (2005-2007), et l'offensive lancée par la Brigade d'intervention contre le M23 en 2013. Dans les deux cas, les coordonnateurs de la mission avaient décidé d'interpréter leur mandat de façon proactive, de dessiner des zones démobilisées et de lancer des offensives contre les groupes armés ayant refusé de se désarmer, avec l'appui de l'armée congolaise. Dans le cas de l'Ituri, cela a entraîné la démobilisation de plus de 18 000 combattants, tandis que le M23 a été vaincu par l'armée congolaise et la Brigade d'intervention.

En outre, la mission a aidé à entamer de nouvelles approches visant la protection des civils. Ses équipes mixtes de protection des civils et ses officiers de liaison avec les communautés ont contribué à sensibiliser la mission aux besoins et aux demandes des communautés qu'ils sont censés protéger.

Ces réussites militaires ont été possibles grâce au contexte politique. Les groupes armés en Ituri étaient politiquement marginalisés et avaient perdu leur soutien rwandais et ougandais au moment du lancement de l'offensive onusienne. Sur place, la mission de l'ONU avait été précédée d'un bref déploiement d'une force de

l'Union européenne et de l'arrestation de nombreux commandants clés des groupes armés. Dans le cas du M23, j'ai souligné plus haut l'importance de la pression des pays donateurs sur le Rwanda avant l'offensive.

UN ENVIRONNEMENT POLITIQUE FAVORABLE

La MONUC et la MONUSCO ont été très efficaces lors de leur déploiement pour mettre en œuvre ou faciliter le processus politique. Le pic de cette participation a eu lieu pendant le gouvernement de transition, qui a abouti aux élections de 2006. Sans la forte implication de l'ONU, la transition aurait probablement échoué sur une grande méfiance et l'émergence de conflits d'intérêts entre les belligérants.

Un environnement politique et économique bien particulier a permis à la mission onusienne de jouer ce rôle. Premièrement, aucun belligérant n'était suffisamment fort pour remporter la bataille militaire ; le processus de paix avait commencé pour de bon en 2001, après plus de deux ans d'impasse, de lourds combats, et peu d'avancées sur tous les fronts. Les belligérants n'ont pas eu d'autres choix que de faire la paix.

Deuxièmement, les principaux belligérants étaient fortement dépendants des forces extérieures : les Kabilas avec les troupes angolaises et zimbabwéennes, les rebelles avec les militaires ougandais, rwandais et burundais. Certains de ces pays, en particulier les gouvernements de Kigali, de Kampala et de Kinshasa, qui dépendaient de l'aide étrangère pour plus de la moitié de leur budget, étaient sensibles à la pression des pays donateurs. La critique de ces pays donateurs s'est faite surtout à l'égard de Kigali et de Kampala, après que leurs armées aient livré deux batailles meurtrières lors de la prise de pouvoir des sites miniers à Kisangani, niant les revendications que ces factions étaient uniquement impliquées en RDC dans une démarche de légitime défense. Trois rapports de groupes d'experts de l'ONU, lesquels ont joué un rôle déterminant sur plusieurs facettes du processus de paix, en décrivant en détail les noms des individus et des pays qui profitaient du conflit congolais, ont également permis d'exercer une pression croissante sur ces intervenants militaires extérieurs.

Enfin, le conflit congolais a été relativement peu affecté par les politiques des superpuissances. Malgré son lourd bilan humain, et l'engagement de neuf armées africaines, aucun des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU n'a considéré que ses intérêts nationaux fondamentaux étaient en jeu dans le conflit. Cela a facilité l'adoption de résolutions de l'ONU et le recours à la diplomatie multilatérale. Si le Rwanda et l'Angola en particulier ont connu des problèmes sécuritaires et économiques autour du conflit, ces problèmes n'étaient pas insurmontables.

Cela dit, peu avant le déroulement des élections démocratiques, la mission onusienne a perdu beaucoup de son influence sur la scène politique congolaise. Elle a été réduite au statut de spectatrice dans la plupart des négociations avec les groupes armés, puisque le gouvernement congolais lui a refusé de remplir son mandat en matière de réforme du secteur de sécurité, elle n'a pas réussi à jouer un rôle clé dans le très corrompu processus électoral de 2011. Pendant ce temps, les pays donateurs se sont concentrés davantage sur leurs intérêts sécuritaires et économiques bilatéraux, lesquels étaient parfois en compétition avec les objectifs de la mission onusienne.

CONCLUSION

Le déploiement de la Brigade d'intervention en 2013 a fait couler beaucoup d'encre sur le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix, en suggérant que les pires échecs des missions de l'ONU (mais aussi ses réussites) avaient eu lieu dans le cadre des missions de protection des civils. Cette conclusion est trompeuse. Les missions ont apporté une aide précieuse lorsqu'elles ont pu être en mesure de jouer un rôle politique dans la mise en œuvre d'un processus de paix. Et tandis que le travail de maintien de la paix « robuste » a effectivement sauvé des vies et refaçonné la dynamique de la sécurité dans l'est de la RDC, ceci peut être attribué de manière égale entre l'environnement politique et le leadership fort des Nations Unies.

Je conclus avec plusieurs recommandations générales. Tout d'abord, les missions de l'ONU ne doivent jamais perdre de vue le contexte politique dans lequel elles sont déployées. Dans certains conflits, il n'y a pas de paix à maintenir, dans d'autres, le processus peut être fragile et difficile à façonner. Le premier devoir des équipes dirigeantes des Nations Unies doit consister à comprendre ces limites et à travailler avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux pour redéfinir ces limites politiques. Si ces paramètres ne sont pas modifiables, ou si l'Etat-hôte refuse de conférer à la mission un rôle politique important dans l'élaboration du processus de paix, l'ONU doit réfléchir soigneusement à la façon dont elle mobilise et, au besoin, doit retirer les forces déployées. Dans le cas de la RDC, l'ONU aurait dû attirer bien davantage l'attention de la scène internationale sur le rôle néfaste du Rwanda et être beaucoup plus critique envers son hôte congolais lors des élections de 2011. Au fond, on peut douter de la pertinence de la transformation de la mission de l'ONU en une mission de stabilisation, au regard du manque d'appropriation par les communautés locales et la nature du conflit.

Ensuite, l'usage de la force peut être une composante essentielle des missions de maintien de la paix, et dans le cas de la RDC, celle de l'ONU aurait dû interpréter son mandat militaire de façon plus proactive. Il est rare, cependant, que l'usage de la force seul permette la fin des violences. Tous les groupes armés sont imbriqués dans des structures sociales et ont des liens plus étroits avec des sphères sociales et politiques. L'ONU ne tuera jamais tous les combattants des FDLR, et doit prendre le temps de réfléchir à la façon dont elle peut combiner des approches politiques et militaires. Par exemple, après avoir passé plus d'une décennie à refuser la négociation avec les commandants des FDLR, il y a un consensus croissant sur le fait que l'ONU devrait essayer de faciliter l'exil vers des pays tiers des dirigeants dont le casier judiciaire est vierge.

Ces réflexions soulignent les enseignements précieux que l'expérience congolaise nous a apportés sur le plan technique : en particulier avec l'apport des équipes mixtes de protection des civils et ses officiers de liaison avec les communautés, une doctrine en pleine évolution sur les opérations de maintien de la paix « robustes » et le fort leadership des Nations Unies. Mais il faut également être conscient des limites de ce qui est faisable dans le périmètre de l'environnement politique où sont déployés les Casques bleus.

À PROPOS D'AUTEUR

Jason K. Stearns is the director of the **Congo Research Group** at the **Center on International Cooperation**, New York University.

NOTES DE FIN

¹Oxfam, *"For Me, But Without Me, Is Against Me: Why Efforts to Stabilize the Eastern Congo Are Not Working,"* [Pourquoi les efforts déployés pour stabiliser l'est de la RDC ne fonctionnent pas]. Note d'information, juillet 2012.

²Résolution 1925, paragraphe 12, du Conseil de sécurité des Nations Unies.

³La brigade avait été initialement proposée pour faire partie d'une force d'interposition dans le cadre de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) puis adoptée par la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), avant d'être finalement intégrée à la MONUSCO pour des raisons liées à son financement.

Congo Research
Group



Groupe d'Étude
sur le Congo

The creation of the Global Peace Operations Review was generously supported by the Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, the Ministry of Foreign Affairs of Denmark, the German Foreign Office, the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Swiss Ministry of Foreign Affairs.



@GEC_CRG

congoresearchgroup.org

Center on International Cooperation

726 Broadway, Suite 543

New York, NY 10003

cic.nyu.edu