

Department of Foreign Affairs  
and International Trade



CANADA

Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

No. 96 / 04

**TABLE RONDE  
SUR L'APPROCHE CANADIENNE  
DANS LE DOMAINE DE LA  
CONSOLIDATION DE LA PAIX:  
SOUTENIR LA RECONSTRUCTION  
APRÈS LES CONFLITS**

---

10 avril 1996

**RAPPORT**

**SÉRIE: SÉMINAIRES et CONFÉRENCES  
BUREAU des ENJEUX GLOBAUX  
en collaboration avec le  
Centre de recherches pour le  
développement international (CRDI)**

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01060862 1

DOCS

CA1 EA664 96S04 EXF

Table ronde sur l'approche  
canadienne dans le domaine de la  
consolidation de la paix : souteni  
la reconstruction apres les

54405713

**TABLE RONDE SUR**  
**L'APPROCHE CANADIENNE DANS LE DOMAINE DE LA**  
**CONSOLIDATION DE LA PAIX:**  
**SOUTENIR LA RECONSTRUCTION APRÈS LES CONFLITS**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<b><u>PAGE</u></b>
RÉSUMÉ .....	1
INTRODUCTION: SOUTENIR LA RECONSTRUCTION .....	2
SÉANCE I: FIXER LES PRIORITÉS ET LE CALENDRIER D'INTERVENTION .....	4
SÉANCE II: ÉTABLIR UN ENCHAÎNEMENT LOGIQUE .....	6
SÉANCE III: CIBLER LES ACTEURS DE LA RECONSTRUCTION .....	10
SÉANCE IV: METTRE EN OEUVRE LA RECONSTRUCTION .....	12
SÉANCE V: UN RÔLE POUR LE CANADA DANS LA RECONSTRUCTION .....	14
ANNEXE:	
Liste des participants à la table ronde .....	16

### **Résumé**

Le présent rapport fait état des principales priorités et actions stratégiques dont il a été discuté lors d'une récente table ronde sur le rôle du Canada dans le domaine de la consolidation de la paix. La période de consolidation, c'est-à-dire de reconstruction et de réhabilitation après les conflits, représente une étape distincte dans la vie des sociétés à peine sorties d'un conflit interne et doit, à ce titre, faire l'objet d'initiatives axées sur les circonstances propres à chaque cas. En effet, il est essentiel que la reconstruction réponde aux *besoins humains fondamentaux de sécurité* des sociétés déchirées par la guerre, et ce, de façon *autosoutenue*. Pour cela, il faut que les donateurs appuient le renforcement des capacités locales, en particulier au niveau de la société civile, de manière à étayer les structures de participation propres au gouvernement démocratique. Il importe tout spécialement de favoriser l'autosuffisance chez les acteurs de la scène locale. Pour être à la fois opportune et efficace, l'aide doit être apportée dès l'ouverture des négociations pour mettre fin au conflit et dès la cessation des hostilités armées. Des cas comme celui du Rwanda montrent que les efforts de consolidation de la paix doivent être à la fois précoces et englobants, de façon à assurer la stabilité politique et l'ordre social. La participation de la population à un processus politique représentatif, la présence d'autorités crédibles pour le maintien de l'ordre public, la reconstruction économique et sociale et la protection des droits de la personne sont autant d'éléments considérés comme prioritaires à cet égard. L'enchaînement des diverses étapes du processus de paix montre à quel moment il y a lieu d'intervenir sur ces points et autres priorités. D'autre part, la mise en oeuvre des mesures institutionnelles passe par une coopération et une coordination accrues entre les organismes donateurs, les gouvernements et les ONG. Afin de maximaliser leur efficacité, les donateurs doivent déterminer les avantages relatifs, décider de la division du travail et établir des cadres stratégiques souples avant toute intervention. Mais, s'il est essentiel que les acteurs internationaux coordonnent leurs politiques et leurs opérations de consolidation de la paix, il reste que les solutions ne peuvent être imposées de l'extérieur et qu'elles doivent plutôt résulter d'une collaboration entre les acteurs locaux du conflit. La consolidation ne sera durable que si elle fait appel aux ressources et aux initiatives locales. Pour que les engagements internationaux se traduisent par des succès sur le terrain, toutes les ressources nécessaires doivent se mobiliser pour appuyer l'effort de reconstruction. Enfin, certaines idées sont avancées quant aux recherches et aux actions à entreprendre pour que la consolidation de la paix débouche sur des initiatives stratégiques à la fois efficaces, rentables et durables.

## INTRODUCTION: SOUTENIR LA RECONSTRUCTION

Les conflits internes présentent des urgences complexes auxquelles il est difficile de répondre. De plus en plus préoccupée par cette question, la communauté internationale a cherché à déterminer les priorités propres à la reconstruction des sociétés déchirées par la guerre. Souvent appelé *consolidation de la paix*, ce nouveau concept intéresse tout autant les décideurs, les acteurs non gouvernementaux et les universitaires. Les nombreuses analyses dont il a récemment fait l'objet ont abouti à des définitions différentes du concept (et même à des appellations différentes, comme « développement de la paix » ou « maintien civil de la paix »). Toutefois, un consensus semble vouloir se faire sur l'objectif de la reconstruction après les conflits, à savoir : rétablir l'appareil institutionnel et encourager une culture politique propice à la mise en place d'une démocratie autosoutenue, stable et inclusive. On s'accorde aussi généralement sur la nécessité pour les donateurs de coordonner leurs actions de manière que les efforts de reconstruction soient à la fois opportuns et efficaces.

La table ronde avait pour objectif de recenser les diverses actions institutionnelles propres à soutenir une *reconstruction durable* au niveau local. Ainsi l'approche stratégique globale consiste à appuyer le renforcement des capacités locales pour promouvoir la reconstruction et la stabilité à long terme, jetant les bases d'une consolidation effective de la paix. Cette façon d'envisager la reconstruction des sociétés déchirées par la guerre diffère des approches précédentes, qui s'attachaient surtout aux institutions et aux structures de l'État. Elle vise plutôt à intervenir au niveau des *besoins humains fondamentaux de sécurité* des populations et des collectivités locales à peine sorties de la guerre.

Les recherches récentes sur la reconstruction après les conflits ont fait ressortir deux faits importants que les analystes et les décideurs ne doivent pas perdre de vue. D'une part, il ne faut pas supposer que les conflits sont des phénomènes génériques et donc susceptibles de comparaison; au contraire, ils sont très *tributaires du contexte* et les éléments qui les caractérisent varient largement. Ainsi, les causes et l'ampleur du conflit, le règlement final, la qualité des dirigeants, le rôle des acteurs externes, la situation géopolitique et le régime politique sont très différents d'un cas à l'autre. Dès lors, les enseignements tirés de tel ou tel conflit peuvent ne pas s'appliquer à tel autre.

D'autre part, et la nécessité de tenir compte de cette diversité contextuelle étant posée, la période de reconstruction représente une *étape distincte* dans la vie des

---

---

Elle ne saurait être assimilée à une généralisation des secours humanitaires, ni à un retour graduel aux activités courantes de développement. À ce stade, les risques de reprise de la violence sont aussi grands que les chances de progrès réel vers la paix.

Cette étape de la reconstruction, alors même que la société est à peine sortie d'un violent conflit interne, est unique pour la simple raison que le conflit résultait de l'effondrement de l'appareil de gouvernement. Les conflits internes ont tous en commun les caractéristiques suivantes :

- effondrement ou destruction de l'ordre politique;
- déconsidération d'un grand nombre d'institutions sociales et politiques;
- fragmentation politique et apparition de factions au sein de l'État et de la société;
- disparition de la cohésion sociale et de la coopération entre les groupes;
- forte militarisation des institutions, de la société et de la culture;
- traumatisme psychosocial massif;
- dégradation importante des infrastructures, de l'économie et des ressources humaines.

S'il faut envisager la reconstruction après les conflits comme étant en soi un processus permanent et durable, nos initiatives externes porteront cependant sur le court terme puisque la politique canadienne vise à appuyer la mise en place de fondations locales *autosoutenues*. Nous devons donc intervenir au cours de la brève période - généralement de 24 à 36 mois - qui suit l'ouverture des négociations de paix et la cessation concomitante des hostilités. Ce délai permet d'établir les premières fondations communautaires qui assureront la continuité et l'efficacité du processus de consolidation de la paix lorsque cesseront les apports externes des donateurs internationaux. Le défi consiste maintenant à appeler l'attention des décideurs sur les données de recherche et d'analyse accumulées, de manière que les connaissances acquises se traduisent par des *politiques effectives*.

Ayant ainsi généralement défini les initiatives envisagées, les discussions se sont ensuite portées sur quatre impératifs prioritaires, à savoir : 1) fixer les priorités et le calendrier d'intervention; 2) établir l'enchaînement des diverses étapes; 3) cibler les

acteurs de la reconstruction; et 4) procéder à la reconstruction. Ces discussions ont abouti à une meilleure compréhension des ressources dont dispose le Canada pour intervenir dans le domaine de la consolidation de la paix.

## SÉANCE I : FIXER LES PRIORITÉS ET LE CALENDRIER D'INTERVENTION

### A) Le point de vue du terrain

La consolidation de la paix repose sur un principe important : la communauté des donateurs doit faire *confiance* aux populations des sociétés déchirées par la guerre. C'est pour cette raison que les efforts ne doivent plus viser exclusivement l'État mais porter davantage sur les initiatives de consolidation de la paix au niveau de la communauté. C'est en effet à ce niveau - celui de la « majorité silencieuse » - qu'il faut encourager le renforcement des capacités locales pour l'instauration d'une paix durable. Certes, une telle réorientation s'impose, et elle exigera une coopération plus poussée avec les organisations non gouvernementales (ONG) locales, mais les rôles traditionnels de l'État, de la communauté des donateurs et des autres éléments de la société civile n'en seront pas affectés pour autant. Les donateurs devraient peut-être songer à assortir leurs politiques de consolidation de la paix de *critères*, voire de conditions, visant à favoriser les communautés locales. Par exemple, pour appuyer l'objectif *décentralisé* de focalisation sur les besoins humains de sécurité, on pourrait insister sur la viabilité environnementale, la participation politique et la répartition équitable des richesses. Cela suppose un changement de cap vers un « partage » de la souveraineté entre l'État et la population, entre le gouvernement central et les régions.

Le conflit rwandais offre un exemple de totale inefficacité en ce qui concerne l'action de la communauté internationale. Il était essentiel que les secours arrivent *tôt et vite*, or cela n'a pas du tout été le cas. L'aide promise a été acheminée très lentement et dépensée en majorité dans les camps de réfugiés, où les extrémistes hutus étaient très actifs. Elle aurait dû davantage servir à renforcer les capacités locales pour la paix au Rwanda même, et à soutenir les efforts de *stabilisation interne* du gouvernement du FPR. Enfin, le refus des ONG étrangères de collaborer avec le gouvernement n'a fait qu'envenimer la situation. Cette attitude doit changer. Les ONG se doivent de travailler de concert avec les autorités locales pour élaborer des initiatives gouvernementales à la fois responsables et efficaces. Le Rwanda nous a en outre appris que *justice* doit être rendue en priorité lorsqu'il y a eu crimes de guerre, car c'est ce qu'attend la population comme prélude à la réconciliation.

---

S'agissant d'autres conflits, notamment en El Salvador et en Bosnie, les discussions ont surtout porté sur la *stabilité politique* et l'*ordre social*, ces deux éléments devant être considérés comme les piliers de toute paix véritable. Si la population continue de se sentir menacée dans sa sécurité au niveau local - communautaire -, elle aura moins confiance dans la « paix » proclamée par les autorités. La criminalité et le banditisme sont souvent en grande partie responsables du climat d'instabilité qui règne après les conflits. C'est pour cette raison aussi que s'imposent de nouvelles structures politiques, étayées par la solide fondation qu'offre une *société civile reconstituée et participant activement à la conduite des affaires publiques*. La tolérance interethnique et le respect du pluralisme ont aussi leur importance, tout comme la présence d'un appareil judiciaire résolu à poursuivre les auteurs de violations des droits de la personne et d'abus de pouvoir.

#### B) La priorisation des besoins humains de sécurité

Les conflits surviennent dans les sociétés où le développement n'a pas su répondre aux besoins humains fondamentaux, et où les autorités sont souvent corrompues et inefficaces. Dans bien des cas, le terme même de « reconstruction » est mal choisi, car il s'agit plutôt de bâtir une nouvelle société civile en partant de zéro. Le soutien des populations est essentiel; il faut les écouter et répondre à leurs attentes, surtout lorsqu'elles expriment des besoins liés à la reconnaissance et à la participation. Il est donc très important de prévoir des moyens de *participation populaire*, pour montrer qu'il existe d'autres choix que la frustration et la violence. L'absence de choix et la violence qu'elle porte en germe sont particulièrement évidente dans les pays postcoloniaux, où la centralisation des pouvoirs dans les mains de l'État est « surdéveloppée » en regard du rôle que jouent la société civile et les mouvements communautaires. C'est ainsi que les problèmes fondamentaux - absence d'imputabilité et de représentation, abandon des terres, migrations de réfugiés, domination des élites - subsistent et s'aggravent au fil des décennies.

Les efforts de consolidation de la paix sont l'occasion d'instaurer une paix autosoutenue. Tout ce qu'il faut pour cela, c'est offrir aux populations des possibilités de participation et, surtout, leur procurer un sentiment de *sécurité*. Même lorsque le conflit a pris fin, des préoccupations demeurent au niveau social en ce qui concerne la criminalité, l'éducation des enfants et l'emploi. Nous connaissons bien ces besoins fondamentaux, ce qui donne au Canada la possibilité d'apporter une aide efficace. Pour ce qui est des modalités de cette aide externe, les politiques devront être *techniques* et axées sur le *renforcement des capacités institutionnelles*.



Au niveau de l'État, il faudra notamment appuyer la mise en place d'un pouvoir judiciaire accessible et impartial, d'une police professionnelle et d'une fonction publique non corrompue. Ce sont là des domaines où l'expertise technique du Canada est reconnue. Pour ce qui concerne la *société civile*, les ONG locales qui étaient présentes durant le conflit devront contribuer à promouvoir la participation démocratique au niveau de la population. Les donateurs devraient tirer parti de l'expertise de ces ONG dans leurs politiques de développement d'une culture démocratique. Par exemple, un groupe de défense des droits de la personne peut fort bien étendre ses activités à l'instruction civique sur les droits et libertés démocratiques. C'est en intégrant ces deux niveaux qu'il sera possible d'édifier des *institutions politiques représentatives* durables. L'imputabilité du gouvernement découlera de l'existence d'autres choix valables (partis politiques à large base, syndicats, etc.) et de la *capacité* des populations à les soutenir.

## SÉANCE II : ÉTABLIR UN ENCHAÎNEMENT LOGIQUE

Pour assurer une consolidation de la paix et une reconstruction rapides et efficaces, il faut régler ces questions prioritaires en établissant un enchaînement logique d'actions stratégiques. De même, la responsabilité de faire coïncider les politiques avec les priorités doit être assumée au niveau international pour assurer un maximum d'efficacité. Les priorités particulières discutées précédemment peuvent être regroupées en trois grandes catégories d'intervention : 1) élaborer des processus politiques représentatifs; 2) établir un ordre et une stabilité internes légitimes et 3) effectuer la reconstruction économique et sociale. Ensemble, ces trois objectifs répondent aux besoins humains de sécurité des sociétés déchirées par la guerre.

Toutefois, après avoir défini ces trois grandes catégories, on a remarqué que la priorité absolue, au départ, était d'établir l'ordre et la stabilité internes au niveau du peuple. La nécessité de rétablir l'ordre public est essentielle au processus de consolidation de la paix et il convient de s'y consacrer dès que possible. Les mécanismes particuliers pour y parvenir pourraient comprendre le désarmement et la démobilisation des combattants, notamment des groupes militants irréguliers, la restructuration et l'éducation de la police d'État et des forces de sécurité pour assurer le contrôle civil et mettre fin à l'impunité, la création de programmes de rachat des armes, l'institutionnalisation de la transparence et de la responsabilité pour faire en sorte que les forces de sécurité restent apolitiques et la réforme des systèmes judiciaires pour assurer le respect et la protection des droits de la personne. Des mécanismes impartiaux pour

---

enquêter sur les atrocités commises, comme les commissions de vérité, pourraient aussi jouer un rôle stabilisateur.

Il a été constaté que la communauté internationale avait tendance à concentrer ses efforts de reconstruction sur la période comprise entre la fin des hostilités et l'installation d'un gouvernement représentatif. En particulier, le soutien des élections est considéré comme l'intervention politique qui est préférée par la communauté des donateurs, même en l'absence d'une solution négociée des hostilités. L'aide de la communauté internationale est accordée pour de très courtes périodes de temps, habituellement pendant un an ou deux, et a tendance à *diminuer* plutôt qu'à rester constante. Aucune de ces pratiques suivies dans le passé n'est très utile pour assurer une reconstruction durable après un conflit. Il est même probable que le désir de tenir rapidement des élections mettra fin prématurément au *processus de réforme politique* nécessaire. Renoncer aux occasions qui s'offrent de créer des processus politiques efficaces de participation n'est pas dans l'intérêt de ces sociétés. À ce propos, il est indispensable que le peuple reconnaisse la *légitimité* de ce processus politique. Un gouvernement provisoire peut mieux convenir, pendant qu'on procède aux réformes politiques, avant la tenue d'élections pour légitimer un processus politique réformé et son incidence sur les institutions.

Plutôt que de commencer quand les hostilités sont suspendues, le soutien international apporté à la consolidation de la paix devrait être organisé autour de chacune des quatre phases du processus de paix : *négociations, cessation des hostilités, transition* et *raffermissement* de la paix. Il est particulièrement nécessaire que les acteurs politiques ou diplomatiques interviennent pendant des périodes de temps plus longues, comme le font les organismes de développement. Un ou deux ans ne suffisent pas pour qu'une restructuration politique complexe prenne racine. La majeure partie de l'aide étrangère (diplomatique, militaire, financière, juridique et technique) devrait intervenir pendant la période de transition, mais la planification et la coordination doivent être entamées plus tôt, pendant que les *négociations* sont en cours. À ce stade, il est important également pour les donateurs de coopérer avec les belligérants de manière à faciliter une bonne planification. Certaines activités initiales peuvent aussi être effectuées pendant la *cessation des hostilités*, comme le rapatriement des réfugiés (lorsque cela est possible), le déminage et la démobilisation des combattants. Pendant la période de *transition*, d'importantes initiatives de reconstruction (adaptées au contexte particulier) pourraient comprendre les mesures suivantes :

- assurer la sécurité interne des populations civiles : désarmer les combattants, mettre fin à l'impunité et restructurer les forces de police et

- de sécurité pour rétablir un contrôle civil;
- renforcer la société civile de sorte qu'elle puisse participer et contribuer à un processus politique inclusif qui soit efficace;
- renforcer la capacité du gouvernement à fonctionner à des niveaux clés : le législatif, l'administration publique, le judiciaire et les gouvernements régionaux;
- assurer la satisfaction des besoins fondamentaux de survie : nourriture, eau, soins de santé, abris;
- appuyer la réconciliation au niveau des collectivités et le rétablissement de la confiance : la coopération fonctionnelle pour des projets de reconstruction de l'infrastructure sociale et économique;
- institutionnaliser la protection et la promotion des droits de la personne, et établir des mécanismes pour punir ceux qui se sont rendus coupables d'atrocités dans le passé;
- faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des pays, y compris les anciens combattants;
- promouvoir la revitalisation économique dans les zones rurales et urbaines : concentrer ses efforts sur la création d'emplois et la relance des économies domestiques et du secteur des petits exploitants agricoles.

Pour que ces activités de consolidation de la paix atteignent leurs objectifs, il est important de prendre aussi en considération *l'interaction des acteurs locaux et internationaux*. Les acteurs locaux doivent participer à tous les niveaux de reconstruction. Les institutions gouvernementales, même inefficaces, doivent aussi y prendre part, ainsi que les groupes militants d'opposition. La société civile ne reçoit pas encore l'attention dont elle a besoin pendant le processus de consolidation de la paix (elle doit intervenir au niveau du projet, qu'il s'agisse de la conception ou de la mise en oeuvre). Au niveau international, des organismes et institutions très divers devraient contribuer au processus de paix. L'exemple de l'ACDI, qui finance des projets mis en oeuvre par la GRC, a été cité à cet égard. Enfin, *la coordination et la collaboration des*

---

---

donateurs doivent être considérées comme une priorité pour assurer un maximum d'efficacité aux activités de consolidation de la paix.

Les obstacles institutionnels sont considérables dans ce domaine et il faudra déployer de grands efforts pour les surmonter. Il faudrait former un *groupe de travail des donateurs* qui contribuerait au processus de paix pendant la phase des négociations afin d'établir un *cadre d'action souple* et de répartir les *responsabilités*. Il faudrait aussi désigner une organisation de donateurs de premier plan pour prendre la tête de ce groupe de travail. Dans la mesure du possible, celui-ci devrait établir des contacts avec le gouvernement et les groupes d'opposition participant aux négociations. Alors que le coordonnateur résident de l'ONU pourrait en prendre la direction, certains ont suggéré qu'il serait préférable que la Banque mondiale coordonne les initiatives des donateurs. On a fait valoir qu'il n'existe pas d'autre organisme multilatéral qui puisse jouer ce rôle et que la Banque mondiale en remplit déjà certains aspects (comme la gestion du fonds en fiducie de la Palestine). Des groupes de travail sectoriels pourraient aussi être formés pour réduire au minimum les chevauchements entre les travaux des organismes donateurs étrangers et pour garantir un code de conduite pour les initiatives des ONG. Toutefois, certains participants ont contesté le rôle qu'on se propose de faire jouer à la Banque mondiale, en faisant remarquer que le mandat de celle-ci l'empêche de mener des activités « politiques ». Mais d'autres participants ont suggéré qu'il convenait d'adapter le rôle de la Banque aux défis posés par ces nouvelles situations et les gouvernements des pays membres pourraient fournir des conseils sur la manière de régler les éventuelles complications politiques qui découleraient de la reconstruction.

En étudiant ces priorités d'action et de coordination, certains participants ont fait observer que le programme de reconstruction et celui des divers acteurs *politiques* peuvent présenter des incompatibilités. Ainsi, nous devons aussi procéder avec pragmatisme, en aidant les populations au niveau local à résoudre leurs problèmes et en *empêchant* le retour à la violence. Cet aspect préventif de la consolidation de la paix est nécessaire pour mettre fin au cycle de violence. À cet égard, on a remarqué également qu'il pourrait être aussi nécessaire de *supprimer* les pratiques engendrant les conflits que d'établir ou de rétablir un ordre politique viable. L'aide étrangère et les politiques commerciales canadiennes pourraient en fait renforcer ces éléments négatifs en favorisant les conflits et il conviendrait peut-être d'adapter ces politiques (en tenant compte par exemple du respect des droits de la personne) pour renforcer la paix de manière préventive. On a fait aussi remarquer que les pays donateurs, notamment le Canada, continuent à se montrer très réticents à appuyer un financement direct qui serait fourni et contrôlé par les acteurs locaux.

Un certain nombre de clarifications conceptuelles ont aussi été demandées. Certains participants ont déclaré qu'il fallait préciser davantage ce que les donateurs souhaitaient accomplir en consolidant la paix après les conflits. Des attentes réalistes et un énoncé clair des objectifs ont été jugés nécessaires pour guider les décisions et pour éviter des tensions politiques découlant de l'écart entre les attentes des sociétés déchirées par la guerre et ce que peut effectivement fournir la communauté des donateurs internationaux.

### SÉANCE III : CIBLER LES ACTEURS DE LA RECONSTRUCTION

Bien que l'analyse conceptuelle de la reconstruction après les conflits ait progressé considérablement, sa transposition en *politique* effective et en *coordination opérationnelle* n'a pas suivi au même rythme et se révèle en fait bien plus ardue. Jusqu'à présent, la progression dans ces domaines s'est effectuée de manière ponctuelle et au niveau du terrain. Il faut que les organismes donateurs eux-mêmes procèdent à des réformes fondamentales de sorte que les exigences propres à la consolidation de la paix puissent être satisfaites. Ces changements institutionnels sont parmi les plus difficiles à accomplir. Ils requièrent la participation d'un *personnel* exceptionnellement dévoué et *compétent*, de la *souplesse* pour faire face à des situations nouvelles et dangereuses et *l'autonomie* du personnel sur le terrain. Le CIRC est un exemple d'organisation qui a remporté un grand succès à cet égard.

Le *climat très politisé* des conflits est un facteur important qui fait du renforcement de la paix une entreprise unique en son genre au niveau de la politique. Cet aspect explique peut-être pourquoi il est si important que les décideurs tiennent compte du contexte. La reconstruction après la guerre doit en fin de compte être orientée vers une vraie solution politique, à savoir une entente durable de partage du pouvoir et de règlement des différends regroupant tous les acteurs du conflit concernés. Il en découle qu'une partie importante de l'aide des donateurs est liée à des considérations politiques, et les actions stratégiques devront tenir compte du besoin d'aide extérieure efficace pour effectuer la reconstruction dans un climat local aussi ouvertement politisé.

Les activités de consolidation de la paix portent donc en définitive sur le développement politique du point de vue des besoins humains de sécurité, dans un climat où il n'y a guère de gouvernement légitime. Quatre grands défis peuvent être

---

lancés à cet égard :

- 1) *Consolider la paix* en opérant la transition entre le conflit et un règlement politique durable et la démilitarisation de la société. Cela implique faire passer les sociétés déchirées par la guerre de systèmes adaptés aux conflits à des systèmes conçus pour la paix.
- 2) *Augmenter l'aide humanitaire* après la fin d'un conflit, parce que les populations se déplacent en grands nombres. Les parties au conflit incitent leurs groupes politiques à se déplacer de sorte que le conflit puisse être transposé au niveau de la politique et de l'électorat.
- 3) *Reconstruire les infrastructures politiques et économiques* ainsi que la société civile et les institutions sociales, ce qui peut comprendre de déterminer des groupes de paix locaux et de collaborer avec eux.
- 4) *Réaliser une réconciliation à long terme* qui porte sur les traumatismes collectifs de la guerre, lesquels pourraient porter en germe des conflits violents pour l'avenir.

Tous ces défis sont liés et doivent être relevés simultanément. Des interactions complexes sont en jeu et nous n'en saisissons pas bien la signification. Par exemple, les projets d'aide qui ne bénéficient qu'à une partie à un conflit peuvent ainsi favoriser cet intervenant et rendre plus incertaine la perspective d'une paix durable.

Cela signifie qu'il faut procéder à la consolidation de la paix par divers moyens sectoriels ainsi qu'aux niveaux de la société, de l'État ou du gouvernement et des interventions internationales ou mondiales. Il est urgent de fournir un *cadre stratégique* général qui présente un minimum de contradictions. On a proposé à cet égard de former des groupes de travail pour les secteurs de la santé, de l'éducation et des secours humanitaires. Ces groupes pourraient fixer des lignes directrices pratiques pour le renforcement de la paix, faire la liaison avec les organisations de contact locales et communiquer les renseignements et les évaluations.

Un besoin *d'intégration de la politique stratégique* se fait sentir au niveau de la coordination des acteurs internationaux, ce qui exigera une approche différente pour chaque cas. Des *consultations* au plus haut niveau seront nécessaires pour les donateurs concernés afin d'établir un mécanisme de coopération pour l'aide et afin de déterminer

les avantages comparatifs. Cette démarche conduira à une action stratégique coordonnée, à une approche plus intégrée qui se traduira en une réalité opérationnelle. Cette question est prioritaire dans les travaux de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social. Le Canada peut jouer aussi un rôle essentiel dans ce domaine en sa qualité de principal intervenant dans le développement international qui n'a jamais imposé sa domination politique comme une grande puissance. Nous sommes presque les seuls à pouvoir promouvoir un mode d'action progressiste, étant donné que les acteurs européens ayant la même optique (comme la Suède, la Norvège, les Pays-Bas et l'Irlande) sont de plus en plus tenus de suivre les politiques communes de l'UE. On a ajouté aussi qu'il existe éventuellement des possibilités de collaboration avec les partenaires européens qui ont la même optique.

Enfin, l'interaction des acteurs étrangers (donateurs) et des acteurs internes (belligérants) n'est pas *équilibrée*. Les solutions ne peuvent pas être imposées de l'extérieur, mais doivent plutôt être issues de la coopération entre les acteurs locaux du conflit et leur société. Pourtant, l'aide extérieure est encore sélective et politisée et ne s'appuie pas sur les ressources et la dynamique locales. Il est donc nécessaire de tenir compte des acteurs locaux et de leur interaction dynamique. La reconstruction est à 80 % l'oeuvre des populations locales, sur le terrain, et est fondée sur des initiatives régionales. Les solutions techniquement parfaites conçues par des étrangers ne serviront qu'à ralentir les progrès réalisés sur place.

#### **SÉANCE IV : METTRE EN OEUVRE LA RECONSTRUCTION**

Les difficultés et les défis que présente la nécessité de combler l'écart entre l'analyse de la situation et les actions stratégiques opportunes ont été mis en évidence une fois de plus dans le cas récent du Rwanda, qui est un exemple manifeste d'erreur de stratégie de la part de la communauté internationale. Celle-ci a laissé passer l'occasion qui s'offrait à elle après la signature des Accords d'Arusha et avant que l'avion du président Habyarimana ne soit abattu (entre le 4 août 1993 et le 5 avril 1994), à cause de ressources insuffisantes conjuguées à une inaction internationale. Le manque de coordination entre les organismes gouvernementaux, les gouvernements et l'ONU a été cité comme un problème caractéristique qui, à ce jour, n'a toujours pas été résolu.

Bien que l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ait amorcé et négocié le processus de paix, elle s'est ensuite effacée pour laisser le champ libre à l'intervention

---

de l'ONU. La politique de la communauté internationale, et non les besoins humains locaux de sécurité, est devenue le facteur qui détermine la réaction de l'ONU. Une fois que la violence a recommencé à grande échelle, le manque de coordination entre les différents niveaux de prise de décision a eu pour conséquence que le peu d'aide étrangère apportée a été fournie après le génocide. Bref, on n'a pas tiré parti des renseignements recueillis sur le terrain (par l'UNAMIR entre autres) et il n'y avait pas de mandat clair pour organiser une réaction coordonnée.

Cet exemple prouve que, pour assurer le succès de la reconstruction après les conflits, il faut que la communauté des donateurs internationaux prenne la responsabilité de faire ce qui s'impose (dans le cas présent par les acteurs du conflit eux-mêmes) quand cette aide est nécessaire. La solution est une *action intégrée et effective* fondée sur une *analyse éclairée*. Le créneau, pendant lequel les acteurs du conflit ont à coeur de mettre en oeuvre un accord de paix négocié et d'établir un système politique démocratique, est trop court pour qu'on puisse perdre du temps à cause d'un manque de coordination. Au Rwanda, les parties aux Accords d'Arusha ont exercé ensemble des pressions sur l'ONU pour que celle-ci augmente ses forces afin d'assurer la stabilité interne et la sécurité des civils. Au lieu de cela, les forces de l'UNAMIR ont été retirées quand cette mission a été confrontée à la grave menace de la violence interne organisée, ce qui était le problème même qu'elle était censée empêcher. De telles erreurs dans la mise en oeuvre de la consolidation de la paix ont conduit un participant à déclarer que des actions multilatérales de cette envergure ne peuvent pas être menées à bien par l'ONU. Toutefois, on a aussi constaté que cette organisation a joué un rôle bien plus positif et efficace dans sa mission de soutien de la paix à Haïti.

Alors que la communauté des donateurs doit toujours veiller à ne pas susciter de grandes attentes d'une intervention internationale massive, elle doit aussi tenir les promesses qui ont été faites. Elle peut être confrontée à des choix difficiles lorsqu'elle doit engager des ressources dans une situation d'effondrement politique potentiel, mais les choix qui ont été faits doivent être accompagnés de toutes les mesures nécessaires pour les réaliser. D'un point de vue canadien, il est peut-être préférable de proposer des interventions de consolidation de la paix à un niveau bilatéral direct, où on peut faire intervenir dans des négociations claires les intérêts et les valeurs du Canada (comme la question d'assurer la durabilité de ces activités). Si on demande quelles personnes ont besoin de sécurité au niveau local, on peut donner aux actions stratégiques la forme d'une obligation contractuelle. Toutefois, il reste à relever le défi de mettre en oeuvre les engagements de la reconstruction d'une manière efficace, efficiente et durable.



## SÉANCE V : UN RÔLE POUR LE CANADA DANS LA RECONSTRUCTION

Venir en aide à des sociétés dévastées par des guerres internes présente d'énormes difficultés. La destruction du développement et du capital humain dans ces conflits se traduit par une crise profonde du gouvernement et de la légitimité politique. Une manière de se représenter ce problème est d'imaginer la guerre interne comme un grand feu où le « petit bois » est constitué par tous les problèmes de développement, notamment les maigres ressources, le chômage, la dégradation de l'environnement et la pauvreté, l'« essence » est représentée par les tensions qui existent entre les différentes communautés composant la société et l'« allumette » est l'action politique irresponsable de l'élite. Après la guerre, il faut empêcher tous ces facteurs de se recombinaer.

Pourtant, les organismes donateurs ont tendance à ne se soucier de la composante du « petit bois » du développement parce que c'est relativement facile et ne remet pas en question les valeurs. Mais ces conflits exigent une intervention qui porte davantage sur la composante « essence » : à savoir réduire les tensions entre les groupes de la société en créant la possibilité de médias libres, de la protection des droits de la personne, d'un processus politique inclusif et du maintien de l'ordre public. La politique étrangère canadienne accorde maintenant la priorité à la satisfaction des besoins humains essentiels, notamment le besoin de sécurité, et son objectif stratégique est de rendre ces interventions viables à long terme. Les décideurs ont besoin d'étudier les sociétés qui ont réussi à établir une paix durable sans aide étrangère importante. Il y a peut-être beaucoup à apprendre de ces initiatives locales dans des pays tels que l'Ouganda, la Tanzanie, le Liban, l'Érythrée et la Namibie.

L'établissement des priorités continue aussi de constituer un dilemme pour les initiatives canadiennes visant à appuyer la consolidation de la paix. Un problème important est la question de savoir comment trouver un juste équilibre entre cette aide à la reconstruction et la promotion des droits de la personne. Un grand nombre des pays qui sortent de conflits connaissent de graves problèmes en matière de droits de la personne et il peut paraître contradictoire d'appuyer le rétablissement des institutions de l'État qui se sont peut-être rendues coupables de ces violations (comme les forces de sécurité). Une solution est d'appuyer le gouvernement, mais aussi d'établir un contrôle local du respect des droits de la personne, comme on l'a fait en Bosnie et au Rwanda. Les dépenses militaires sont une autre source de préoccupations quand on cherche à équilibrer l'appui politique accordé à ces activités de reconstruction. Mais le problème majeur lorsqu'on s'occupe de la nouvelle question mondiale de la consolidation de la

---

paix après les conflits est de rétablir la confiance populaire dans le système politique, au niveau local de la communauté. Pour y parvenir, il faut des politiques qui soient de portée générale et globale et qui fassent de l'appui apporté à la paix et à la sécurité internes un processus continu allant de la prévention à la reconstruction après les conflits.

Il a été constaté par certains participants qu'à une époque de diminution des ressources destinées à l'aide étrangère, les organismes donateurs doivent affecter celles qui restent de manière plus judicieuse. Pour ce faire, il faut mieux connaître les compétences canadiennes existantes et établir plus de communication et de coopération entre le gouvernement et les ONG. Une solution serait d'explorer cette coordination entre les acteurs dans certains projets pilotes de consolidation de la paix, dont les résultats pourraient alors être évalués. Une autre solution serait de mener une étude exhaustive des ressources que le Canada peut apporter à la reconstruction après les conflits. Le groupe de contact pour la consolidation de la paix, qui existe déjà, a été cité comme exemple d'une telle collaboration entre le gouvernement, les ONG et le milieu universitaire.

Il a aussi été suggéré que le Canada coopère avec d'autres pays ayant la même optique. L'établissement de groupes de travail s'occupant d'un pays en particulier (similaires à celui qui a été créé pour remédier à la situation en Afrique du Sud) a été proposé comme un moyen éventuellement valable de faire participer les parlementaires et d'obtenir un appui aux niveaux des gouvernements et du public pour les initiatives canadiennes de consolidation de la paix. Une recherche systématique plus poussée des politiques dans ces domaines a été recommandée ainsi que l'institutionnalisation d'un processus régulier de consultation avec ces chercheurs et ces universitaires. Il a aussi été suggéré que le Canada augmente sa participation au projet de l'UNRISD concernant les sociétés déchirées par la guerre.

La question des ressources limitées encourage aussi à donner la préférence à des actions stratégiques qui favorisent la création de capacités locales et la durabilité. Les projets canadiens actuels visant à promouvoir la prévention des conflits en Afrique sont fondés sur cette approche, comme notre appui aux tables rondes de l'Organisation de l'unité africaine et de la Francophonie sur des questions de sécurité régionale et aux tables rondes au Burundi visant à obtenir le concours des médias, des parlementaires et des militaires locaux. Ces projets sont conçus pour établir une paix à long terme qui soit à la fois préventive et durable.

**TABLE RONDE SUR LA RECONSTRUCTION****LISTE DES PARTICIPANTS:**

Howard Adelman, York University, Toronto

Frances Arbour, OXFAM, Ottawa

Nicole Ball, Overseas Development Council, Washington DC

Anne Bernard, Direction du Développement économique et social (AGS), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Marius Bujold, Ambassadeur itinérant Afrique centrale (GAFX), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ken Bush, Queen's University, Kingston

Bob Cardy, CBC Radio, Ottawa

John Cockell, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique (AGP), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Chris Cooter, Direction des Affaires politiques et politique de sécurité (CPP), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Gérald Cossette, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique (AGP), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Chris Cushing, CARE Canada, Ottawa

Tim Dramin, Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), Ottawa

Lucie Edwards, Direction générale des Enjeux globaux (AGD), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

---

Roger Ehrhardt, Direction générale des politiques (YDP), Agence canadienne de développement international (ACDI), Hull

Ralph Hazleton, CARE Canada, Ottawa

Villia Jefremovas, Université McGill, Montréal

Nicole Lannegrace, Organisation des Nations Unies, New York

Graeme MacQueen, McMaster University, Hamilton

Maureen O'Neil, Institute on Governance, Ottawa

Philip Oxhorn, Université McGill, Montréal

Gilles Sandré, Croix Rouge canadienne, Ottawa

Carmen Sorger, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique (AGP), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Matthias Stiefel, UN Wartorn Societies Project, Genève

Peter Taylor, Direction des Relations avec les Antilles et l'Amérique centrale (LCR), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Carol Tovee, Direction des Migrations, de la Population et des Affaires humanitaires (AGM), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Necla Tschirgi, Centre de recherche pour le développement international (CRDI), Ottawa

Ed Willer, Direction des Relations avec l'Afrique orientale et australe (GAA), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Greg Wirick, Centre Parlementaire, Ottawa

doc  
CA1  
EA664  
96S04  
EXF

.b3243230(E)

.b3243242(F)

Department of Foreign Affairs  
and International Trade



CANADA

Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

No. 96 / 04

**CANADIAN POLICY ROUNDTABLE  
ON PEACE-BUILDING:  
SUSTAINING  
POST-CONFLICT RECONSTRUCTION**

---

10th of April 1996

**REPORT**

**SERIES: SEMINARS and CONFERENCES  
GLOBAL ISSUES BUREAU  
in conjunction with the  
International Development Research Centre (IDRC)**

**CANADIAN POLICY ROUNDTABLE ON PEACE-BUILDING:  
SUSTAINING POST-CONFLICT RECONSTRUCTION**

**TABLE OF CONTENTS**

	<u>PAGE</u>
EXECUTIVE SUMMARY .....	1
INTRODUCTION: SUSTAINING RECONSTRUCTION .....	2
SESSION I: DETERMINING PRIORITIES AND TIMELINES FOR INTERVENTION .....	4
SESSION II: GETTING THE SEQUENCING RIGHT .....	6
SESSION III: TARGETING ACTORS IN RECONSTRUCTION .....	9
SESSION IV: ENACTING RECONSTRUCTION .....	11
SESSION V: TOWARDS CANADA'S ROLE IN RECONSTRUCTION .....	13
ANNEX:	
List of participants to the Roundtable .....	15

5440 5697ce/ b324 3230  
5440 5713 (R) b324 3242

**Executive Summary**

This report presents the major priorities and policy responses discussed at a recent roundtable on Canada's role in supporting peace-building. Peace-building, or post-conflict reconstruction and rehabilitation, is a unique phase in the life of societies emerging from internal strife, and demands context-specific policy initiatives. The central theme is the need for reconstruction to address the *basic human security needs* of war-torn societies in a *self-sustaining* manner. This entails donor support for local capacity-building, particularly at the level of civil society, which will secure the foundations for participatory structures of democratic governance. The importance of fostering self-reliance among local actors is stressed. To be both timely and effective, such support will be implemented during the window of opportunity which exists during negotiations to end a conflict and the associated cessation of armed hostilities. Cases such as Rwanda illustrate the need for peace-building initiatives to be implemented in an early and comprehensive way, such that political stability and social order is secured. Popular participation in a representative political process, credible law and order institutions, economic and social reconstruction, and protection of human rights are identified as priority areas in this regard. The sequence of phases in a peace process is presented in order to outline the appropriate timing of policy responses to these and other priorities. The implementation of such institutional responses in turn depends on greater collaboration and coordination among donor agencies, governments, and NGOs. Comparative advantages, division of responsibilities, and flexible strategic frameworks should be determined at the outset in order to maximise donor efficiency. While such policy and operational coordination among international actors is essential, it is also stressed that peace-building solutions cannot be imposed from the outside and must develop from the cooperative interaction of the local conflict actors. Sustainable peace-building will rest ultimately on local resources and initiatives. It is also argued that in the enacting of reconstruction, international commitments must be backed up with all the necessary resources to make them a success in practice. The report concludes with a survey of some suggestions for further research and action on how peace-building can be translated into effective, efficient, and sustainable policy initiatives.

## INTRODUCTION: SUSTAINING RECONSTRUCTION

The growing international concern over the problems of responding to complex emergencies of internal conflict has encouraged study of the particular priorities for rebuilding war-torn societies. This issue area, of interest to policy-makers, non-governmental actors, and academics alike, is often referred to as *peace-building*. While the recent growth of analysis has produced a number of different definitions of "peace-building" (and even different terminology such as "peace development" and "civilian peacekeeping"), there is an emerging consensus on the goal of post-conflict reconstruction: reestablishing the institutional framework and supporting political culture for a self-sustaining, stable, and inclusionary democracy. There is also a widely perceived need for donor coordination in order to make reconstruction interventions timely and effective.

The objective of this roundtable consultation was to identify specific institutional responses that will support *sustainable reconstruction* at the local level. Thus the broad policy approach is to support local capacity-building for long-term reconstruction and stability, the foundation for effective peace-building. This sustainable foundations perspective differs from past approaches to rebuilding war-torn societies, which tended to focus on the institutions and structures of the state. It seeks to place policy initiatives at the level of the *basic human security needs* of local peoples and communities emerging from war.

Recent research on post-conflict reconstruction has also highlighted two important realities which analysts and policy-makers must keep in mind. The first is that it is neither useful nor correct to presume that conflicts are comparable from one case to another, as generic phenomena - they are highly *context-specific* and vary widely in their defining characteristics. Such considerations as origins, scope, final settlement, quality of leadership, role of external actors, geopolitical situation, and political system will all be very different from one case to another. It follows that the lessons learned from one case may not be applicable to another.

Having noted this need to be aware of contextual variation in conflict situations, it must be argued that reconstruction is a *distinct phase* in the life of societies, which requires a distinct set of analytical tools as well as appropriate policy responses. It cannot be understood as a broadening of humanitarian relief, nor as a gradual return to development work as usual. There is as much chance for a return to violence at this stage as there is for a firm advance towards peace.



---

This post-conflict reconstruction phase, the period in which a society begins to emerge from violent, internal (intra-state) conflict, is unique for one overarching reason: the violence was the result of a breakdown in established structures of governance. Common features which are characteristic of this type of conflict are:

- collapse or destruction of political order
- delegitimation of a wide range of social and political institutions
- political fragmentation and factionalisation of state and society
- disappearance of social cohesion and inter-group cooperation
- heavy militarization at institutional, societal, and cultural levels
- massive psychosocial trauma
- heavy damage to infrastructure, economy, and human resources

While it is necessary to understand post-conflict reconstruction as an inherently ongoing, long-term process, the Canadian policy interest in supporting *self-sustaining* local foundations means that our external initiatives will be short-term. Such policy initiatives will be implemented during the window of opportunity, typically from 24 to 36 months, that exists during negotiations to end a conflict and the associated cessation of hostilities. This time period allows for the establishment of preliminary community-based foundations which will sustain an effective and secure peace-building process once the international donor community has ended its external support. The challenge now is to take the accumulated research and analysis on peace-building and close the gap with the policy-making community, such that this knowledge is put into *effective policy practice*.

With this preliminary outline of the type of policy interventions envisaged, four basic priority areas for discussion were proposed: 1) determining priorities and timelines; 2) appropriate sequencing; 3) targeting actors in reconstruction; 4) implementing reconstruction. From these focused discussions, a clearer understanding of the Canadian resources for peace-building interventions was developed.

---

## SESSION I: DETERMINING PRIORITIES AND TIMELINES FOR INTERVENTION

### A) Perspectives From the Field

An important theme which must inform peace-building is the *faith* that the donor community must have in the peoples of war-torn societies. This translates into the need for policies to shift from a focus on the state to greater support for community-based peace-building. This is the level at which the "silent majority" must be encouraged to build their local capacities for long-term peace. While this reorientation is needed, and will involve greater cooperation with local non-governmental organisations (NGOs), this does not preclude the continuing roles of the state, the donor community, and the rest of civil society. Donor policies should perhaps look to implementing *peace-building criteria* or even conditionalities that support local communities. Examples of this, in support of the *decentralised*, human security focus of peace-building, could involve: environmental sustainability, political participation, and equitable distribution. This implies a shift towards the "sharing" of sovereignty between the state and the people, between the central government and the regions.

The Rwandan conflict provides a case in which the response of the international community was wholly unsatisfactory. Assistance did not come in a *rapid* and *early* manner, which was essential. Aid promised was dispersed very slowly and was spent largely on refugee camps, where Hutu extremists are very active. More aid should have been focused on building local capacities for peace within Rwanda itself, and to assist the RPF government in establishing *internal stability*. There is also the problem of external NGOs not cooperating with the government, and that attitude must be changed. NGOs have an obligation to work with local authorities to evolve responsible and effective government initiatives. Rwanda also reveals the priority of implementing *justice* in cases of war crimes; people expect this as a prerequisite for reconciliation.

Discussion of other cases such as El Salvador and Bosnia focused on the priorities of *political stability* and *social order*, which must be seen as pillars supporting a true peace. If people continue to feel threatened and insecure at the local, community level, this will undermine their faith in the "peace" proclaimed by authorities. Crime and banditry often play a large role in this problem of post-war instability. This too points to the need for new political structures to be based on the firm foundation of a *reconstituted civil society* engaged in *active participation in governance*. Inter-ethnic tolerance and respect for pluralism are important here, as is the need for a strong judiciary that will pursue cases of human rights violations and abuse of power.

---

B) Prioritising Human Security Needs

Conflict breaks out in societies where development has not focused successfully on basic human needs, where state institutions are often corrupt and inefficient. In many cases even the notion of "reconstruction" may be a misnomer, as what is required is the building of a new civil society from the ground up. Support of the people is crucial, and their expectations must be heard and addressed, particularly as these relate to recognition and participation needs. Channels for the articulation of *popular participation* are therefore very important, so that there is a general perception of alternatives to frustration and violence. This absence of alternatives and the potential for violence is particularly evident in postcolonial countries in which state centralisation of power is "over-developed", relative to the role of civil society and grassroots movements. As a consequence, root problems such as absence of accountability and representation, land alienation, refugee migration, and elite domination persist and worsen over a period of decades.

Peace-building is a window of opportunity to make peace self-sustaining. What people need for this to work, in addition to opportunities for participation, is a sense of *security*. Even in the aftermath of conflict, concerns persist at the societal level about violent crime, education for children, and employment. Such basic needs are familiar to Canadians, and this gives us a potential to provide effective assistance. In terms of the shape of such external assistance, the policies should be *technical* and oriented toward *institutional capacity-building*.

At the *state* level, this includes support for an accessible and unbiased judiciary, professional police, and non-corrupt bureaucracy. These are areas of technical expertise for Canada. At the level of *civil society*, local NGOs which were present during the conflict need to be engaged in the process of promoting democratic participation at the popular level. Donor policies should make use of this local NGO expertise for the promotion of a democratic political culture. For example, a human rights group can expand its activities to civic education on rights and democracy. The integration of these two levels is what will ensure sustainable *representative political institutions*. Government accountability will have to rest on the presence of *credible alternatives* (such as broad-based political parties, labour unions) and the *ability* of the people to support these.

---

## SESSION II: GETTING THE SEQUENCING RIGHT

If peace-building and reconstruction are to be implemented in an early and effective manner, these priority areas must be addressed with an appropriate sequence of policy responses. As well, responsibility for matching policies with priorities needs to be organized at the international level for maximum efficiency. The specific priorities discussed above may be grouped into three broad categories for action: 1) evolving representative political processes; 2) establishing legitimate internal order and stability; and 3) economic and social reconstruction. Together, these three objectives respond to the human security needs of war-torn societies.

Of these three broad categories, however, it was noted that the first priority that must be addressed at the outset is the establishment of internal order and stability at the popular level. The need for a return to effective law and order is central to the peace-building process, and must be addressed as soon as possible. Specific mechanisms to support this could include the disarming and demobilisation of combatants, including irregular militant groups; restructuring and education of state police and security forces to ensure civilian control and an end to impunity; weapons buy-back programs; institutionalisation of transparency and accountability, to ensure that security forces remain apolitical; and reform of the courts system to ensure accessibility and protection of human rights. Impartial mechanisms to investigate past atrocities, such as truth commissions, can also play a stabilising role.

It was noted that the international community has tended to concentrate its reconstruction efforts on the period between the end of hostilities and the installation of a representative government. In particular, electoral support has been viewed as the policy intervention of choice for the donor community, even in the absence of a negotiated resolution of hostilities. Such assistance has been given for very *short* periods of time, usually from one to two years, and tends to *decrease* over this time period rather than remaining constant. Neither of these past practices is very useful for sustainable post-conflict reconstruction. There is even the probability that the urge to hold an early election will result in a premature closure of the necessary *political reform process*. Closing this window of opportunity to evolve effective, participatory political processes does a disservice to these societies. Related to this is the need for popular recognition of the political process as *legitimate*. An interim government may be more appropriate, while political reform is being carried out, *before* elections are held to legitimate a reformed political process and its institutional manifestation.

Rather than beginning when hostilities are suspended, international support for peace-building should be organized around each of the four phases of a peace process:

---

*negotiation, cessation of hostilities, transition, and consolidation.* There is a particular need for political/diplomatic actors to be involved for longer periods of time, as the development agencies are. One to two years is not a sufficient period of time for complex political restructuring to take root. The bulk of external assistance should take place during the transition phase (diplomatic, military, financial, legal, and technical), but planning and coordination must be initiated earlier, while *negotiations* are in progress. At this stage it is also important for donors to develop a cooperative relationship with the conflict actors so as to facilitate meaningful planning. Some initial activities can also be implemented during the *cessation of hostilities*, such as refugee repatriation (where possible), demining, and demobilisation of combatants. During the *transition phase*, important reconstruction activities (adjusted as the specific context requires) could include the following:

- provision of internal civilian security: disarm combatants, end impunity, and restructure police/security forces for civilian control
- strengthen civil society so that it can participate in and contribute to an effective, inclusive political process
- strengthen government's capacity to function at key levels: legislature, public administration, judiciary, and regional governments
- ensure access to basic survival needs: food, water, health care, shelter
- support community-based reconciliation and confidence building: functional cooperation on projects to rebuild social and economic infrastructure
- institutionalise protection and promotion of human rights, and develop mechanisms for punishing those guilty of past atrocities
- assist the return of refugees and internally-displaced persons, including ex-combatants
- promote rural and urban economic revitalisation: focus on job-creation and support for the rejuvenation of household economies and the smallholder agricultural sector

For these peace-building activities to meet their objectives, another important consideration is the *interaction of local and international actors*. Local actors must be

involved at all levels in reconstruction efforts. Government institutions, even if ineffectual, must be engaged, as well as militant opposition groups. Civil society does not yet receive the attention it needs during a peace-building process (it must be involved at the project level, both in design as well as implementation). At the international level, a wide variety of organizations and agencies should be involved in the peace process. The example of CIDA's funding for projects implemented by RCMP was cited in this regard. Finally, *donor coordination and collaboration* must be seen as a priority for peace-building activities to be organized for maximum efficiency and effect.

Institutional impediments here are considerable, and will require special efforts to surmount. A *working group of donors* contributing to a peace process should be formed during the negotiation phase in order to develop a *flexible framework* for action and a *division of responsibilities*. A lead donor organization should be identified to head the working group. Where possible, this working group should forge contacts with the government and opposition groups engaged in negotiations. While the UN resident coordinator could act as the lead, some suggested it would be preferable for the World Bank to play this role of coordinating donor initiatives. It was argued that there is no other viable multilateral agency to act in such capacity, and that the World Bank already does perform some aspects of this (such as its management of the Palestine trust fund). Sectoral working groups could also be established to minimize overlap between external donor agencies, and to ensure a code of conduct for NGO activity. Some participants questioned this proposed role for the World Bank, however, noting that the mandate of the Bank prevents it from engaging in "political" activities. But others suggested that it was appropriate for the Bank to evolve to meet the challenges of these new situations, and that member governments could provide some guidance on managing these potential political complications of reconstruction.

In the consideration of these priorities for action and coordination, some participants observed that there can be an incongruence between the reconstruction agenda and the agendas of various *political* actors. Thus our approach needs to be pragmatic as well, helping people at the local level to solve problems and *prevent* a return to violence. This preventive aspect of peace-building is needed in order to stop the cycle of violence. In this regard, it was also noted that what may be needed is a *deconstruction* of conflict-producing practices as much as the (re)construction of a viable political order. To the extent that Canadian foreign aid/trade policies may in fact reinforce such negative conflict-producing elements, adjusting such policies (to take human rights into account, for example) may in fact be necessary for preventive peace-building. It was also noted that there remains significant resistance in donor countries, including Canada, to support for direct funding to be disbursed and controlled by local actors.

---

---

A number of conceptual clarifications were also raised. Some participants argued that greater clarity of purpose was needed regarding what donors ultimately wished to accomplish with post-conflict peace-building. A clear sense of objectives and realistic expectations was deemed necessary to guide policy, and to avoid the political tensions arising from the difference between the expectations of the war-torn societies and what is actually "deliverable" on the part of the international donor community.

### **SESSION III: TARGETING ACTORS IN RECONSTRUCTION**

While conceptual analysis of post-war reconstruction has advanced considerably, the translation of this into effective *policy* and *operational coordination* lags behind, and is in fact much more difficult. To date, progress in these areas has been ad hoc and at the field level. What is required are fundamental reforms on the part of the donor agencies themselves, so that the unique demands of peace-building may be effectively addressed. Such institutional change is one of the most difficult things to accomplish. It must involve exceptionally dedicated and *skilled personnel*, *flexibility* in responding to new and risky situations, and *autonomy* for personnel in the field. The ICRC is one example of an organization that has been very successful in this regard.

One important factor that makes peace-building particularly unique at the policy level is the *highly-politicized environment* of conflicts. This aspect is perhaps the central reason why context is so important for policy-makers to consider. Post-war reconstruction must ultimately be directed towards a real political solution: a sustainable power-sharing and dispute resolution arrangement engaging all the relevant conflict actors. A related problem is that a substantial amount of donor assistance is linked with political considerations, and policy responses will have to be sensitive to the need for effective external reconstruction aid in such an overtly politicised local environment.

Peace-building activities are thus ultimately concerned with political development as an issue of human security, in an environment where there is little or no government legitimacy. Four major challenges may be proposed in this regard:

- 1) To *consolidate peace* by transforming conflict into a sustainable political settlement and the demilitarisation of society. This entails moving war-torn societies from conflict-habituated systems to peaceful systems.
- 2) To *increase humanitarian aid* after the end of a conflict, because people are on the move in large numbers. Conflict actors motivate these movements of their political constituencies so that the conflict can proceed at the level of politics and votes.

- 3) To *rebuild political and economic infrastructures*, as well as civil society/ social institutions. This can involve identifying and working with local peace groups.
- 4) To *effect long-term reconciliation* that deals with the collective traumas of war, these being potential seeds for future violent conflict.

All these challenges are interlinked and must be approached simultaneously. Complex interactions are involved, and our understanding in this regard is deficient. For example, aid projects which target only one side of a conflict may thereby favour that actor and complicate the prospects for a sustainable peace.

This means that peace-building must be pursued along different sectoral "tracks", as well as at the levels of society, state/government, and international/global interventions. The pressing need is to come up with an overall *strategic framework* with minimum contradictions. One suggestion in this regard was to form working groups for sectors such as health, education, and humanitarian relief, which can produce practical guidelines for peace-building, liaise with local contact organisations, and share information and evaluation.

At the level of coordinating the international actors, there is a need for *strategic policy integration*. This will require a different approach for each case. *Consultations* at the highest level for the donor actors will be needed in order to formulate a cooperative mechanism for assistance and to determine comparative advantage. This will lead to a coordinated policy response - a more integrated approach that is translated into an operational reality. This is a priority area in the work of the UN Research Institute for Social Development (UNRISD). Canada can also play a considerable role in this area as a major actor in international development with no legacy of great power political domination. We have an almost unique potential to promote a progressive policy approach, given that the like-minded European actors (such as Sweden, Norway, the Netherlands, Ireland) are increasingly bound by common EU policies. It was also argued that there are potential opportunities for collaborative initiatives to be pursued with such like-minded European partners.

Finally, the *balance* between the interaction of external (donor) actors and internal (conflict) actors is not right. Solutions cannot be imposed from outside but rather must be developed from the cooperative interaction of the local conflict actors and their society. Yet external assistance is still selective and politicised, and fails to build on local resources and dynamics. So there is a need to "map" local actors and their dynamic interaction. 80% of reconstruction is done by local people at the local level, and based

---



---

on local initiatives. Technically-perfect solutions devised by outside actors will only serve to work against these local advances.

#### **SESSION IV: ENACTING RECONSTRUCTION**

The difficulties and challenges posed by the need to close the gap between analysis and timely policy responses were illustrated once again with reference to the recent case of Rwanda. This was a clear case of policy failure on the part of the international community. The window of opportunity which existed after the signing of the Arusha Accords and before President Habyarimana's plane was shot down (from 4 August 1993 to 5 April 1994), was lost due to a combination of inadequate resources and international inaction. The lack of coordination between government agencies, and between governments and the UN was cited as a particular problem that persists to this day.

Although the Organisation of African Unity (OAU) initiated and brokered the peace process, it was later sidelined by the intervention of the UN. The politics of the international community, rather than the local need for human security, became the determining factor in the UN response. Once large-scale violence began to break out again, the lack of coordination among the different levels of decision-making meant that the little external aid provided arrived *after* the genocide had taken place. In short, intelligence collected at the field level (by UNAMIR among others) was not acted upon, and there was no clear mandate for a coordinated response.

This case demonstrates that for post-conflict reconstruction to be successful, the international donor community must take the responsibility to do what is called for (in this case by the conflict actors themselves) when this assistance is needed. An *integrated and effective response based on informed analysis* is the key. The window of opportunity, during which conflict actors are committed to implementing a negotiated peace agreement and evolving a democratic political system, is too brief for time to be lost due to lack of coordination. In Rwanda, the parties to the Arusha Accords lobbied the UN together for a stronger UN force to secure internal stability and ensure civilian security. Instead, UNAMIR was pulled out when it faced the serious threat of organised internal violence, the very problem it was intended to deter. Such errors in the enacting of peace-building led one participant to suggest that such multilateral action cannot be successfully pursued through the UN. However, it was also noted that the UN role in supporting peace in Haiti has been considerably more positive and effective.

While the donor community must be careful not to create great expectations of massive international intervention in every case, it must also follow through on the promises which are made. This may mean difficult choices when faced with committing resources in a situation of potential political collapse, but the choices made should be backed fully with the necessary action. From a Canadian perspective, it may be preferable to propose peace-building interventions at a direct bilateral level, where Canada's interests and values (such as the concern for making such activities sustainable) can be articulated in clear negotiations. By asking what people need for human security at the local level, policy responses may be framed in the manner of a contractual obligation. The challenge remains to enact reconstruction commitments in an effective, efficient, and sustainable manner.

---

## **SESSION V: TOWARDS CANADA'S ROLE IN RECONSTRUCTION**

The complexities of responding to societies devastated by internal war are daunting. The destruction of development and human capital in these conflicts results in a profound crisis of governance and political legitimacy. One way of thinking about this problem is to imagine internal war as a bonfire - the "kindling" is all of the development concerns such as scarce resources, unemployment, environmental degradation, poverty, and so on; the "gasoline" is the tensions which exist between different communal groups in society; and the "match" is irresponsible political action by elites. In the aftermath of war, all of these factors must be prevented from recombining.

Yet donor agencies tend to work only on the development "kindling" because it is relatively easy and value-neutral. But such conflicts require a response which is focused more on the "gasoline": reducing inter-group tensions in society by building capacities for free media, protection of human rights, an inclusive political process, and the maintenance of law and order. Canadian foreign policy now puts a priority focus on the provision of basic human needs, including the need for security, and the policy aim is to make such interventions sustainable over the long term. Policy-makers are in need of studies of societies which have managed to build a sustainable peace without substantial external assistance. There is perhaps much to learn from these local initiatives taken in countries such as Uganda, Tanzania, Lebanon, Eritrea, and Namibia.

The setting of priorities also continues to be a dilemma for Canadian action to support peace-building. One notable area of concern is how to balance such reconstruction assistance with the promotion of human rights. Many of these post-conflict countries have serious human rights problems, and support for rebuilding state institutions that may be guilty of such violations (such as the security forces) can appear contradictory. One answer is give aid to support the government but also help to establish a local human rights monitoring capability, as has been done in Bosnia and Rwanda. Military expenditures are another area of concern when seeking to strike a balance in policy support for such reconstruction activities. But the overarching concern in engaging with this emerging global issue of post-war peace-building is to restore popular confidence at the local, community level in the political system. This must be done with policies that are comprehensive and holistic in scope, that approach support for internal peace and stability as a continuum from prevention to post-war reconstruction.

It was noted by some participants that in an era of declining resources for foreign aid, donor agencies have to be smarter about the allocation of what remains. This means a greater awareness of available Canadian expertise, and more communication and cooperation between government and NGOs. One approach would be to explore such

inter-actor coordination in selected pilot peace-building projects, the results of which could then be evaluated. Another suggestion was to conduct a comprehensive study of the resources that Canada can contribute to post-conflict reconstruction. Reference was made to the existing Peace-building Contact Group as an example of such collaboration between government, NGOs, and the academic community.

It was also suggested that Canada could work in cooperation with other like-minded countries. The establishing of country-specific task forces (similar to that created to address the South Africa situation) was proposed as a potentially useful way to involve parliamentarians and build political and public support for Canadian peace-building initiatives. Further systematic policy research in these areas was recommended, as was the institutionalisation of a regular process of consultation with such researchers and academics. It was also suggested that Canada could increase its participation in the UNRISD War-Torn Societies Project.

The issue of limited resources also works in favour of policy responses which promote local capacity-building and sustainability. Current Canadian projects to promote conflict prevention in Africa are based on this approach, such as our support for OAU and Francophonie roundtables on regional security issues, and for roundtables in Burundi to engage local media figures, parliamentarians, and the military. Such projects are intended to build a long-term peace that is both preventive and sustainable.

---

**ROUNDTABLE ON POST-CONFLICT RECONSTRUCTION**

***LIST OF PARTICIPANTS:***

Howard Adelman, York University, Toronto

Frances Arbour, OXFAM, Ottawa

Nicole Ball, Overseas Development Council, Washington DC

Anne Bernard, Economic and Social Development Division (AGS), Department of Foreign Affairs and International Trade

Marius Bujold, Special Envoy, Central Africa (GAFX), Department of Foreign Affairs and International Trade

Ken Bush, Queen's University, Kingston

Bob Cardy, CBC Radio, Ottawa

John Cockell, Peace-building and Democratic Development Division (AGP), Department of Foreign Affairs and International Trade

Chris Cooter, Political and Security Affairs Division (CPP), Department of Foreign Affairs and International Trade

Gérald Cossette, Peace-building and Democratic Development Division (AGP), Department of Foreign Affairs and International Trade

Chris Cushing, CARE Canada, Ottawa

Tim Dramin, Canadian Council for International Cooperation (CCIC), Ottawa

Lucie Edwards, Global Issues Bureau (AGD), Department of Foreign Affairs and International Trade

Roger Ehrhardt, Policy Branch (YDP), Canadian International Development Agency (CIDA), Hull

Ralph Hazleton, CARE Canada, Ottawa

Villia Jefremovas, McGill University, Montreal

Nicole Lannegrace, United Nations, New York

Graeme MacQueen, McMaster University, Hamilton

Maureen O'Neil, Institute on Governance, Ottawa

Philip Oxhorn, McGill University, Montreal

Gilles Sandré, Canadian Red Cross, Ottawa

Carmen Sorger, Peace-building and Democratic Development Division (AGP), Department of Foreign Affairs and International Trade

Matthias Stiefel, UN Wartorn Societies Project, Geneva

Peter Taylor, Caribbean and Central America Relations Division (LCR), Department of Foreign Affairs and International Trade

Carol Tovee, Migration, Population and Humanitarian Affairs Division (AGM), Department of Foreign Affairs and International Trade

Necla Tschirgi, International Development Research Centre (IDRC), Ottawa

Ed Willer, Eastern and Southern Africa Relations Division (GAA), Department of Foreign Affairs and International Trade

Greg Wirick, Parliamentary Centre, Ottawa

---

Roger Ehrhardt, Direction générale des politiques (YDP), Agence canadienne de développement international (ACDI), Hull

Ralph Hazleton, CARE Canada, Ottawa

Villia Jefremovas, Université McGill, Montréal

Nicole Lannegrace, Organisation des Nations Unies, New York

Graeme MacQueen, McMaster University, Hamilton

Maureen O'Neil, Institute on Governance, Ottawa

Philip Oxhorn, Université McGill, Montréal

Gilles Sandré, Croix Rouge canadienne, Ottawa

Carmen Sorger, Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique (AGP), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Matthias Stiefel, UN Wartorn Societies Project, Genève

Peter Taylor, Direction des Relations avec les Antilles et l'Amérique centrale (LCR), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Carol Tovee, Direction des Migrations, de la Population et des Affaires humanitaires (AGM), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Necla Tschirgi, Centre de recherche pour le développement international (CRDI), Ottawa

Ed Willer, Direction des Relations avec l'Afrique orientale et australe (GAA), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Greg Wirick, Centre Parlementaire, Ottawa

