



La version française suit

September 2011

## Canada's Engagement in Libya: The "Responsibility to Rebuild"

*Observations and recommendations from the World Federalist Movement – Canada in advance of the September 2011 debate in the House of Commons*

*"... Months ago, the Security Council and several regional organizations and arrangements met the challenge with speed and decisive action to protect the Libyan people from violence.*

*Today, we must once again respond with such speed and decisive action – this time to consolidate peace and democracy. . . ."*

- United Nations Secretary-General Ban Ki-moon speaking at the September 20 High-Level meeting on Libya.

### **ABSTRACT:**

*The international community's engagement in Libya is an example of the application of the doctrine of the Responsibility to Protect. The World Federalist Movement – Canada<sup>i</sup> supported the passing of UN SC 1970 and 1973 as necessary (though imperfect) measures to prevent imminent mass atrocities in the city of Benghazi and to protect civilians at risk in a civil conflict. WFMC encourages the Government of Canada and all Canadian parliamentarians to support robust measures by Canada to help implement UN Security Council resolution 2009.*

Secretary-General Ban's emphasis on speedy and decisive action to implement the necessary post-conflict reconstruction tasks in Libya is welcomed. The United Nations has made significant advances in its ability to organize and implement peacebuilding and reconstruction missions, and is much better suited to this role than other multilateral organizations, including NATO and other regional organizations.

Nevertheless, post-conflict peacebuilding is extraordinarily complicated. Many states relapse into armed conflict, due to a variety of factors including persisting ethnic rivalries, lack of economic opportunities and social cohesion, and the inability of international actors to adapt their assistance to the political dynamics of the societies they seek to support. A transition to a democratic Libya, in an ethnically diverse country that has experienced over four decades of authoritarian rule, will not be easy.

The key characteristics of UN peacebuilding and reconstruction efforts include:

- **A comprehensive approach**, including multidisciplinary support to humanitarian, rule of law, human rights, policing, economic development, constitutional processes, elections monitoring and other essential state-building elements;
- **Civilian political leadership**, usually the Special representative of the Secretary-General, with responsibility for the very challenging task of coordinating the actions of UN agencies, regional organizations and other governments;
- **National ownership** in the peacebuilding process, building capacity and responsibility in national institutions and political actors; in the Libyan context this means working with the Transitional National Council, while more durable and representative institutions are developed.

Resolution 2009, adopted September 16 by the UN Security Council, is an example of this comprehensive approach. The resolution creates a **United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)**. Some of the important characteristics of this resolution include:

- The resolution does not require the deployment of military forces. As a “support mission” the emphasis is on civilian support functions.
- Reflecting the still-fluid situation in Libya, the resolution is mandated for an initial three-month period, and the Secretary-General is asked to provide progress reports at monthly intervals.
- The National Transitional Council (NTC) is identified as the principal governing entity for Libya during the transitional period. The NTC is encouraged to implement its plans to protect the Libyan population, restore government services, prevent abuses of human rights and humanitarian law, and ensure a consultative, inclusive political process leading to agreement on a constitution and the holding of free and fair elections.
- The resolution maintains the “No Fly Zone,” provisions of the previous resolution 1973, while keeping these provisions under “continuous review” with a view to lifting these measures, presumably after the defeat of the remaining forces loyal to former Libyan leader Muammar Qadhafi.
- The resolution allows the TNC and key Libyan governing, banking and economic institutions to be provided access to previously frozen financial assets in a process that includes the participation of the UN SC’s Libya Sanctions Committee.

### **The Responsibility to Protect**

The Responsibility to Protect doctrine rests on three pillars: (1) the primary responsibility of states to protect their own populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity; (2) the international community’s responsibility to assist a state to fulfill its protection obligations; and (3) the international community’s responsibility to take timely and decisive action, in accordance with the UN Charter, in cases where the state has manifestly failed to protect its population from one or more of the four crimes.

World Federalists supported the implementation of UN SC 1973 as necessary to prevent imminent mass atrocities in the city of Benghazi. However, looking back at developments in recent months, and viewing the international community's engagement in Libya through an R2P lens, we have also identified significant concerns. These include:

- The overly permissive language in UN SC resolution 1973, allowing NATO and other implementing states to take “all necessary measures.” This led to unclear and ambiguous goals for the Libya mission (“civilian protection” or “regime change”), and a corresponding heightened level of mistrust among stakeholders, in Libya and the international community.
- The lack of transparency and consistent enforcement of the arms embargo;
- The inadequate political oversight of the mission. The United Nations Security Council retains ultimate political responsibility for the implementation of SC 1973. However, divisions on the Council led to political oversight devolving to an ad hoc “Libya Contact Group.” Despite the broad membership in the Libya Contact Group, most significant decisions and day-to-day operations were delegated to NATO. Yet NATO is structurally not best suited to coordinate a broadly based multi-faceted political strategy.

Notwithstanding these concerns, the international community and the people of Libya are now faced with an opportunity to move forward in the development of a stable, representative democratic government.

Recognizing the crucial importance of post-conflict reconstruction, and the “responsibility to rebuild” as a vital element of the R2P doctrine, World Federalist Movement – Canada recommends continued Canadian engagement in Libya.

**Specifically, we recommend that:**

- **Canada should make a substantial contribution to UNSMIL, following consultations with UN SRSG Ian Martin.**
- **Canadian parliamentarians should remain actively involved in oversight of Canada's engagement. Provisions in the previous Parliamentary Motion for reporting and discussion at the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development and the Standing Committee on Defence should be continued.**

---

<sup>i</sup> The World Federalist Movement – Canada (WFMC, [www.worldfederalistscanada.org](http://www.worldfederalistscanada.org)) is a longstanding Canadian civil society organization supporting the progressive development of global governance in order that it become more democratically accountable and based on the rule of law. WFM – Canada has for ten years been closely involved with the development of the Responsibility to Protect. WFMC's international parent body, the World Federalist Movement-Institute for Global Policy, [www.wfmigp.org](http://www.wfmigp.org) is also the host agency for the International NGO Coalition for R2P (ICRtoP, [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org)).

Septembre 2011

## **L'engagement du Canada en Libye : La « responsabilité de reconstruire »**

***Observations et recommandations du Mouvement fédéraliste mondial-Canada en prévision du débat de septembre 2011 à la Chambre des communes***

*« . . . Il y a quelques mois, le Conseil de sécurité et plusieurs organismes et accords régionaux ont relevé le défi lié à la prise de mesures accélérées et décisives visant à protéger la population de la Libye de la violence.*

*Aujourd'hui, nous devons une fois de plus agir de façon accélérée et décisive, cette fois en vue de consolider la paix et la démocratie... ».*

- Allocution de Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations Unies, à la réunion de haut niveau sur la Libye qui s'est tenue le 20 septembre.

### **ABRÉGÉ :**

*L'engagement de la communauté internationale en Libye est un exemple de l'application de la doctrine de la Responsabilité de protéger. Le Mouvement fédéraliste mondial-Canada<sup>1</sup> (MFMC) a appuyé l'approbation des Résolutions 1970 et 1973 du SC des NU comme des mesures essentielles (bien qu'imparfaites) de prévention des atrocités de masse perpétrées dans la ville de Benghazi et de protection des civils qui sont en danger en raison d'une guerre civile. Le MFMC encourage le gouvernement du Canada et tous les parlementaires canadiens à soutenir les mesures rigoureuses prises par le Canada en vue de favoriser la mise en application de la résolution 2009 du Conseil de sécurité des Nations Unies.*

La mise en évidence, par le Secrétaire général Ban Ki-moon, de la prise de mesures accélérées et décisives pour la mise en œuvre des travaux de reconstruction nécessaires après le conflit en Libye est une bonne nouvelle. Les Nations Unies ont fait des progrès considérables sur le plan de leur capacité d'organiser et de mettre en œuvre des missions de consolidation de la paix et de reconstruction et ce rôle leur convient davantage qu'à d'autres organisations multilatérales, y compris l'OTAN et d'autres organismes régionaux.

Quoi qu'il en soit, la consolidation de la paix après un conflit est extraordinairement compliquée. Un grand nombre d'États retombent dans un conflit armé en raison de divers facteurs, notamment des rivalités ethniques persistantes, le manque de possibilités économiques et de cohésion sociale et l'incapacité des intervenants internationaux à adapter leur aide aux dynamiques politiques des sociétés qu'ils tentent d'appuyer. La transition pour une Libye démocratique, dans un pays diversifié sur le plan ethnique dont la population a vécu sous un régime autoritaire pendant quatre décennies, sera ardue.

Les principales caractéristiques des efforts de consolidation de la paix et de reconstruction comprennent ce qui suit :

- **une approche globale**, y compris un appui multidisciplinaire pour le droit humanitaire, la primauté du droit, les droits de la personne, le maintien de l'ordre, le développement économique, les processus constitutionnels, la surveillance des élections et d'autres éléments essentiels pour l'édification de l'État;
- **un leadership politique civil**, habituellement le Représentant spécial du Secrétaire général responsable de la tâche très exigeante de coordonner les mesures des organismes des NU, des organismes régionaux et d'autres gouvernements;
- **l'appropriation nationale** dans le cadre du processus de consolidation de la paix et pour l'établissement de la capacité et des responsabilités des institutions nationales et des acteurs politiques; dans le contexte libyen, cela signifie qu'il faut travailler avec le Conseil national de transition pendant la mise sur pied d'institutions plus durables et représentatives.

La Résolution 2009, adoptée le 16 septembre par le Conseil de sécurité des NU, est un exemple de cette approche globale. La Résolution permet la tenue d'une **mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL)**. Certaines des caractéristiques importantes de cette résolution figurent ci-dessous.

- La Résolution ne nécessite pas le déploiement de forces militaires. Dans le cadre d'une « mission d'appui », l'accent est placé sur les fonctions de soutien civil.
- La Résolution, qui reflète la situation toujours instable en Libye, est en vigueur pour une période initiale de trois mois et le Secrétaire général est chargé de fournir des rapports d'étape mensuels.
- Le Conseil national de transition (CNT) est considéré comme la principale entité gouvernementale pour la Libye pendant la période de transition. On encourage le CNT à mettre en application ses plans qui visent à protéger la population libyenne, à remettre en état les services gouvernementaux, à prévenir la violation des droits de la personne et du droit humanitaire et à veiller à la mise en œuvre d'un processus politique inclusif et axé sur la consultation menant à un accord constitutionnel et à la tenue d'élections libres et justes.
- La Résolution maintient les dispositions sur la « zone d'interdiction de vol » de la Résolution 1973 antérieure, tout en les assujettissant à un « examen continu » en vue de lever ces mesures, vraisemblablement après la défaite des forces toujours en place qui sont loyales à l'ancien chef Muammar Qadhafi.
- La Résolution permet au CNT et aux institutions de gouvernance, bancaires et économiques libyennes d'avoir accès aux actifs financiers gelés précédemment dans un processus auquel participe le Comité des sanctions du CS des NU en Libye.

## La Responsabilité de protéger

La doctrine de la Responsabilité de protéger repose sur trois piliers : (1) la responsabilité première, de la part des États, de protéger leur propre population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité; (2) la responsabilité, de la part de la communauté internationale, d'aider un État à tenir ses obligations de protection; enfin (3) la responsabilité, de la part de la communauté internationale, de passer à une action opportune et décisive, en conformité avec la charte des NU, dans le cas où un État faillirait manifestement à sa tâche de protéger sa population d'un ou de plusieurs des quatre crimes.

Le Mouvement fédéraliste mondial a appuyé la mise en application de la Résolution 1973 du SC des NU comme mesure essentielle pour prévenir les atrocités de masse imminentes dans la ville de Benghazi. Cependant, en examinant le déroulement de la situation au cours des derniers mois et en tenant compte de l'engagement de la communauté internationale en Libye dans le cadre de la Responsabilité de protéger, nous avons également identifié d'importantes préoccupations, y compris les suivantes.

- La permissivité du langage dans la Résolution 1973 du SC des NU qui permet à l'OTAN et à d'autres États responsables de son application de prendre « toutes les mesures nécessaires ». Cela a entraîné l'établissement d'objectifs peu clairs et ambigus pour la mission en Libye (« protection des civils » ou « changement de régime »), ainsi qu'un niveau élevé correspondant de méfiance parmi les intervenants, tant en Libye que dans la communauté internationale.
- Le manque de transparence et d'exécution cohérente de l'embargo des armes.
- La surveillance politique inadéquate de la mission. Le Conseil de sécurité des Nations Unies conserve l'ultime responsabilité politique de la mise en application de la Résolution 1973 du SC. Des dissensions au sein du Conseil ont cependant entraîné la nécessité d'établir une surveillance politique assurée par un « Groupe de contact libyen » ad hoc. En dépit de l'étendue de la composition du Groupe de contact libyen, les décisions les plus importantes et les opérations quotidiennes ont été déléguées à l'OTAN. Pourtant, ce n'est pas ce dernier qui est, de par sa structure, le plus apte à coordonner une vaste stratégie politique à multiples facettes.

Indépendamment de ces préoccupations, la communauté internationale et les Libyens doivent maintenant tenir compte de la possibilité d'aller de l'avant pour la mise sur pied d'un gouvernement démocratique stable et représentatif.

Reconnaissant l'importance cruciale de la reconstruction après le conflit et la « responsabilité de reconstruire » comme des éléments essentiels de la doctrine de la Responsabilité de protéger, le Mouvement fédéraliste mondial-Canada recommande la continuité de l'engagement du Canada en Libye.

**Nous recommandons particulièrement ce qui suit :**

- **Le Canada devrait collaborer de façon considérable à la MANUL, après la tenue de consultations avec le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) des NU, Ian Martin.**
- **Les parlementaires canadiens devraient continuer de participer activement à la surveillance de l'engagement du Canada. Les dispositions contenues dans la motion parlementaire antérieure relativement à l'établissement de rapports et à la tenue de discussions au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international et au Comité permanent de la défense devraient être maintenues.**

---

<sup>i</sup> Le Mouvement fédéraliste mondial – Canada ([www.worldfederalistscanada.org](http://www.worldfederalistscanada.org)) est une organisation canadienne de la société civile appuyant l'évolution progressive de la gouvernance mondiale pour qu'elle devienne plus démocratiquement responsable et soit fondée sur la primauté du droit. Le MFM – Canada s'engage profondément, depuis dix ans, dans le développement de la Responsabilité de protéger. L'organisation internationale mère du MFMC, appelée Mouvement fédéraliste mondial – Institut pour la politique globale, ([www.wfm-igp.org](http://www.wfm-igp.org)) est également l'organisme hôte de la Coalition internationale des ONG pour la Responsabilité de protéger (ICRtoP, [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org)).