



Assemblée générale
Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/60*
S/1995/1*
25 janvier 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS ET FRANÇAIS

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Cinquantième session
RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
SUR L'ACTIVITÉ DE L'ORGANISATION

CONSEIL DE SÉCURITÉ
Cinquantième année

SUPPLÉMENT À L'AGENDA POUR LA PAIX : RAPPORT DE SITUATION PRÉSENTÉ
PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À L'OCCASION DU CINQUANTENAIRE DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 7	2
II. ÉVOLUTION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE	8 - 22	3
III. INSTRUMENTS DE PAIX ET DE SÉCURITÉ	23 - 80	7
A. Diplomatie préventive et rétablissement de la paix	26 - 32	7
B. Maintien de la paix	33 - 46	9
C. Consolidation de la paix après les conflits	47 - 56	12
D. Désarmement	57 - 65	14
E. Sanctions	66 - 76	16
F. Action coercitive	77 - 80	18
IV. COORDINATION	81 - 96	19
V. RESSOURCES FINANCIÈRES	97 - 101	24

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

I. INTRODUCTION

1. Le 31 janvier 1992, le Conseil de sécurité s'est réuni pour la première fois au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. La guerre froide avait pris fin. L'heure était à l'espoir et au changement, de nouvelles perspectives s'ouvraient à l'Organisation des Nations Unies et il devenait possible d'attendre davantage d'elle. C'est alors que les membres du Conseil m'ont invité à élaborer "une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte" (voir S/23500). Cinq mois plus tard, en juin 1992, j'ai présenté mon rapport intitulé "Agenda pour la paix" (A/47/277-S/24111). Celui-ci portait sur les trois problèmes que le Conseil m'avait demandé de traiter, à quoi j'avais ajouté un élément qui leur était apparenté : la consolidation de la paix après les conflits. La question de l'imposition de la paix y était également abordée.

2. En soumettant mes recommandations sur ce qui pourrait être fait pour accroître l'aptitude de l'Organisation à assurer le maintien de la paix et de la sécurité, je faisais observer que l'amélioration des mécanismes et des techniques ne saurait produire pleinement ses effets sans le nouvel esprit d'accommodement dont témoignait si clairement le Sommet, "en particulier sans la volonté de prendre les décisions difficiles qu'appel[ai]ent les circonstances" (ibid., par. 6).

3. Le débat auquel l'"Agenda pour la paix" a ensuite donné lieu à l'Assemblée générale, au Conseil de sécurité et, dans les parlements des États Membres a fait apparaître un appui général en faveur des recommandations que j'avais formulées. Ce débat, de même que le processus d'élaboration d'un "Agenda pour le développement" (A/48/935) mis en train en 1994, ont raffermi le consensus international sur l'importance décisive que revêt le développement économique et social, fondement le plus solide d'une paix durable.

4. Depuis le Sommet tenu par le Conseil de sécurité, le rythme s'est accéléré : l'ampleur et la nature des activités que l'ONU mène dans le domaine de la paix et de la sécurité ont profondément changé. De nouvelles règles, plus englobantes, viennent définir l'orientation de ces activités et les modalités suivant lesquelles elles se rattachent aux travaux de développement. Les principes directeurs évoluent. Des succès, il y en a eu, des échecs aussi. L'Organisation a suscité un vif intérêt parmi les médias, qui l'ont souvent encensée et plus souvent encore dénigrée, et n'ont que trop tendu à mettre les pleins feux sur une ou deux de ses nombreuses opérations de maintien de la paix, occultant ainsi d'autres opérations de première importance, de même que les vastes efforts déployés dans les domaines économique et social, notamment.

5. Tout cela confirme que nous nous trouvons encore dans une période de transition. Les contre-chocs de la dislocation, pour ainsi dire tectonique, qu'a entraînée la fin de la guerre froide nous secouent encore. La terre sur laquelle nous marchons continue de trembler, certes, mais nous n'en vivons pas moins une période riche de promesses nouvelles pour la paix et le développement.

6. La mesure dans laquelle ces promesses seront tenues dépendra de notre aptitude à tirer les enseignements des succès et des échecs de l'Organisation dans les premières années d'après la guerre froide. La plupart des idées exprimées dans l'"Agenda pour la paix" ont fait leurs preuves. Quelques-unes n'ont pas été mises à l'essai. Le propos n'est pas ici de revoir l'"Agenda pour la paix", cependant, ni non plus de remettre en question des structures et des méthodes qui ont résisté à l'épreuve du temps. Il est moins encore de trancher toutes les questions à l'examen. Ce qu'il s'agit de faire, c'est d'appeler l'attention sur certains secteurs dans lesquels ont été rencontrées des difficultés imprévues, ou prévues en partie seulement, et où il importe que les États Membres prennent les "décisions difficiles" dont je faisais mention il y a deux ans et demi de cela.

7. Le cinquantième anniversaire de l'Organisation donnera à la communauté internationale l'occasion de faire le point sur ces diverses questions, de même que sur l'élaboration d'un "Agenda pour le développement", vaste tâche concomitante, et d'indiquer avec quelque précision la direction que les États Membres souhaiteraient nous voir prendre. Le présent rapport a pour ambition de contribuer aux nombreux échanges d'idées dont les réalisations actuelles et le rôle futur de l'ONU feront l'objet, je l'espère, en 1995 et peut-être au-delà, dans les organes intergouvernementaux et ailleurs.

II. ÉVOLUTION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

8. Indubitablement, depuis la fin de la guerre froide, il y a eu une augmentation spectaculaire des activités que l'Organisation des Nations Unies consacre au maintien de la paix et de la sécurité. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le tableau ci-après donne des statistiques correspondant à trois dates : le 31 janvier 1988, date à laquelle la guerre froide était déjà pratiquement terminée; le 31 janvier 1992, date du premier Sommet du Conseil de sécurité; et aujourd'hui, veille du cinquantenaire de l'Organisation.

9. Cette progression aurait entraîné des difficultés pour l'Organisation même si la nature des activités n'avait pas changé. Or, ce n'est pas le cas : les changements qualitatifs survenus sont plus importants encore que les changements quantitatifs.

10. En premier lieu, bien des conflits actuels sont internes, plutôt qu'entre États. La fin de la guerre froide a fait disparaître les contraintes qui empêchaient les conflits dans l'ancienne Union soviétique et ailleurs, si bien que toute une série de guerres ont éclaté à l'intérieur des États nouvellement indépendants, souvent à caractère religieux ou ethnique et souvent aussi marquées par une violence et une cruauté exceptionnelles. La fin de la guerre froide semble également avoir contribué à ce genre de conflits en Afrique. En outre, certaines des guerres civiles "par personnes interposées" issues de la guerre froide ne sont toujours pas terminées. Par contre, les hostilités armées entre les États sont devenues rares.

11. Sur les cinq opérations de maintien de la paix qui étaient en place au début de 1988, quatre avaient trait à des guerres inter-États et une seulement (soit 20 % du total) à un conflit civil. Par contre, sur les 21 opérations lancées depuis lors, 8 seulement ont concerné des guerres inter-États et 13

(62 %) des conflits internes, encore que certains de ceux-ci, en particulier dans l'ex-Yougoslavie, aient également une dimension internationale. Quant aux 11 opérations établies depuis janvier 1992, elles ont toutes à l'exception de deux (82 %) trait à des conflits internes.

Tableau

Activités relatives à la paix et à la sécurité : quelques statistiques
 concernant la période 1988-1994

	31 janvier 1988	31 janvier 1992	16 décembre 1994
Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au cours des 12 mois précédents	15	53	78
Différends et conflits dans lesquels il y a eu une intervention active de l'ONU, sous forme de diplomatie préventive ou de rétablissement de la paix, au cours des 12 mois précédents	11	13	28
Opérations de maintien de la paix déployées			
Total	5	11	17
Opérations classiques	5	7	9
Opérations multifonctionnelles	—	4	8
Personnel militaire déployé	9 570	11 495	73 393
Police civile déployée	35	155	2 130
Personnel civil international déployé	1 516	2 206	2 260
Pays fournissant du personnel militaire et de police	26	56	76
Budget de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix (par an) (en millions de dollars des États-Unis)	230,4	1 689,6	3 610,0 ^a
Pays dans lesquels l'ONU a mené des activités électorales au cours des 12 mois précédents	—	6	21
Régimes de sanctions décrétés par le Conseil de sécurité	1	2	7

^a Projections.

12. Ces conflits internes d'une espèce nouvelle ont des caractéristiques particulières qui posent aux opérations de maintien de la paix des problèmes qu'elles n'avaient pas rencontrés depuis l'opération au Congo au début des années 60. Ces guerres sont en effet habituellement menées non seulement par des armées régulières, mais aussi par des milices et des civils armés dont la discipline est douteuse et la chaîne de commandement mal définie. Ce sont souvent des guérillas sans véritable ligne de front. Les civils en sont les principales victimes, voire les principaux objectifs. Les crises humanitaires sont courantes et les autorités en présence – pour autant qu'on puisse parler d'autorités – n'ont pas la capacité d'y faire face. Le nombre de réfugiés enregistrés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est passé de 13 millions à la fin de 1987 à 26 millions à la fin de 1994. Quant au nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, il s'est accru de façon encore plus spectaculaire.

13. Une autre caractéristique de ces conflits est l'effondrement des institutions de l'État, en particulier la police et la justice, qui se traduit par la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé. Outre que ses fonctions sont suspendues, les biens du gouvernement sont détruits ou pillés, et ses agents expérimentés sont tués ou fuient le pays. Ce sont des caractéristiques qu'ont rarement les guerres inter-États. De ce fait, l'intervention de la communauté internationale doit aller au-delà de tâches militaires et humanitaires et doit comprendre aussi la promotion de la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif.

14. Ce sont là des tâches qui prennent du temps et sont extrêmement délicates. Avec juste raison, l'ONU ne tient pas à assumer la responsabilité du maintien de l'ordre. Elle ne peut pas non plus imposer une nouvelle structure politique ou de nouvelles institutions nationales. Elle peut seulement aider les factions en présence à faire l'effort nécessaire et à commencer à coexister de nouveau. Or, trop souvent, il s'avère qu'elles ne veulent pas encore être aidées ou qu'elles ne veulent pas régler rapidement leurs problèmes.

15. Dans de telles conditions, le maintien de la paix est beaucoup plus complexe et plus onéreux qu'il ne l'était lorsqu'il s'agissait essentiellement de surveiller le respect d'un cessez-le-feu et de contrôler une zone tampon avec l'assentiment des États parties au conflit. Il est aussi souvent très dangereux.

16. Je ne saurais trop louer ou remercier comme il convient le personnel des Nations Unies, militaire et civil, pour son courage et son esprit de sacrifice face à ces problèmes nouveaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité. Les conditions dans lesquelles ce personnel travaille sont souvent extrêmement pénibles. Beaucoup ont consenti le sacrifice suprême. Beaucoup persévèrent malgré la disparition de membres de leur famille et d'amis.

17. Il faut aussi tenir compte du fait que ces opérations, ainsi considérablement développées, imposent une charge de travail excessive à un personnel au Siège dont les effectifs sont restés, en raison de contraintes budgétaires, à un niveau correspondant davantage à une époque révolue, au fardeau beaucoup moins lourd.

18. Un deuxième changement d'ordre qualitatif tient à l'utilisation des forces des Nations Unies pour protéger des opérations humanitaires. Les organismes à vocation humanitaire cherchent à secourir les victimes civiles des guerres, où qu'elles se trouvent. Bien souvent, toutefois, les parties au conflit les empêchent de le faire ou entravent leur action, parfois à cause de la guerre elle-même, mais plus souvent parce que porter secours à un groupe de population donné est contraire aux objectifs de guerre de l'une ou l'autre des parties. Il est de plus en plus fréquent aussi que les combattants cherchent à s'approprier les secours. Parce qu'il s'agit de conflits internes, les organismes humanitaires doivent souvent agir dans les conditions de chaos et d'anarchie dont on a parlé il y a un instant. Dans certains de ces cas, mais pas dans tous, l'horreur de la situation est exposée sur tous les écrans de télévision du monde, ce qui suscite des pressions politiques amenant l'ONU à déployer des forces pour faciliter et protéger les opérations humanitaires. De telles images

ont l'avantage de susciter un appui en faveur des actions humanitaires, mais elles peuvent aussi créer un climat émotionnel rendant beaucoup plus difficile encore l'adoption de décisions rationnelles.

19. De ce fait, sont apparues, en Bosnie-Herzégovine et en Somalie, des opérations de maintien de la paix d'une catégorie nouvelle. L'emploi de la force est autorisé en vertu du Chapitre VII de la Charte, mais l'ONU reste neutre et impartiale entre les parties en présence, et n'a pas pour mandat d'arrêter l'agresseur (si celui-ci peut être identifié) ni d'imposer la cessation des hostilités. Il ne s'agit pas non plus du maintien de la paix tel qu'on le pratiquait jusqu'à maintenant, parce que les hostilités se poursuivent et que, bien souvent, il n'existe pas entre les belligérants d'entente sur laquelle fonder le mandat de l'opération. Le cas des zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine est similaire. Là aussi, l'ONU a reçu un mandat dans le domaine humanitaire, qui l'autorise à recourir à la force, mais à des fins limitées et purement locales, et non pas pour mettre fin à la guerre.

20. Un troisième changement a trait à la nature des opérations elles-mêmes. Pendant la guerre froide, les missions de maintien de la paix avaient un caractère essentiellement militaire et elles étaient habituellement déployées après l'adoption d'un cessez-le-feu, mais avant qu'un règlement du conflit n'ait été négocié. En fait, l'un de leurs principaux objectifs était de créer les conditions voulues pour commencer à négocier. Toutefois, vers la fin des années 80, une opération d'une espèce nouvelle est apparue : mise en place à l'issue des négociations, elle a pour mandat d'aider les parties à appliquer le règlement global auquel elles sont parvenues. Des opérations de ce genre ont été déployées en Namibie, en Angola, en El Salvador, au Cambodge et au Mozambique. Dans la plupart des cas, elles ont remarquablement réussi.

21. Les règlements négociés portaient non seulement sur des questions militaires, mais aussi sur toute une gamme de problèmes d'ordre civil. De ce fait, l'ONU a été appelée à entreprendre des tâches d'une diversité sans précédent : contrôle du cessez-le-feu, regroupement et démobilisation de forces, réinsertion des combattants dans la vie civile et destruction de leurs armes; mise au point et exécution de programmes de déminage; rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées; octroi d'une assistance humanitaire; supervision des structures administratives existantes; mise en place de nouvelles forces de police; vérification du respect des droits de l'homme; mise au point et supervision de réformes constitutionnelles, judiciaires et électorales; observation, supervision, voire organisation et contrôle d'élections; et coordination de l'appui destiné au redressement économique et à la reconstruction.

22. En quatrième lieu, cette multiplicité des fonctions a clairement montré le rôle que l'ONU peut jouer après un règlement négocié. On reconnaît en effet maintenant que la mise en oeuvre d'un règlement dans les délais prévus peut ne pas suffire pour éviter la reprise du conflit. Des programmes coordonnés durant un certain nombre d'années et portant sur des domaines différents sont nécessaires pour garantir la suppression des causes à l'origine de la guerre. Il s'agit notamment du renforcement des institutions nationales, de la promotion des droits de l'homme, de la création de forces de police civile et d'autres actions dans le domaine politique. Comme je l'ai fait valoir dans l'"Agenda

pour le développement" (A/48/935), seuls des efforts soutenus visant à régler les problèmes sociaux, économiques, culturels et humanitaires peuvent permettre d'asseoir la paix sur une base durable.

III. INSTRUMENTS DE PAIX ET DE SÉCURITÉ

23. L'ONU a mis au point toute une gamme d'instruments permettant de circonscrire et de régler les conflits entre les États et les guerres civiles. Les plus importants sont les suivants : diplomatie préventive et rétablissement de la paix; maintien de la paix; consolidation de la paix; désarmement; sanctions; et imposition de la paix. Les trois premiers ne peuvent être employés qu'avec l'assentiment des parties au conflit. Les sanctions et l'imposition de la paix, par contre, sont des mesures de coercition et, par définition, elles n'exigent pas l'assentiment des intéressés. Quant au désarmement, il peut se faire soit sur une base convenue, soit dans le cadre d'une action coercitive entreprise en vertu du Chapitre VII de la Charte.

24. L'ONU n'a pas et ne prétend pas avoir de monopole en ce qui concerne l'un quelconque de ces instruments. Ils peuvent tous – ce qui a d'ailleurs été le cas pour la plupart d'entre eux – être employés par des organisations régionales, par des groupes d'États ou par des États seuls. Toutefois, l'ONU a une expérience sans égal en la matière et c'est vers elle que la communauté internationale se tourne de plus en plus depuis la fin de la guerre froide. Par ailleurs, le système des Nations Unies est aussi mieux équipé qu'une organisation régionale ou qu'un État seul pour mettre au point et appliquer la stratégie globale à long terme qui est nécessaire pour garantir le caractère durable du règlement.

25. Toutefois, jugeant que la façon dont l'ONU s'acquitte des tâches qui lui sont confiées laisse à désirer, les États Membres semblent ces derniers temps être enclins à envisager d'autres moyens – surtout, mais pas exclusivement, lorsque le déploiement rapide de forces importantes est nécessaire. Il est donc indispensable de trouver les moyens de permettre à l'Organisation de mieux s'acquitter des rôles que la Charte envisage pour elle.

A. Diplomatie préventive et rétablissement de la paix

26. Il vaut de toute évidence mieux prévenir les conflits au moyen de mécanismes d'alerte rapide, de diplomatie discrète et, dans certains cas, de déploiement préventif, que d'avoir à lancer d'importantes opérations politico-militaires pour régler les conflits une fois qu'ils ont éclaté. Dans sa déclaration du 31 janvier 1992 (S/23500), le Conseil de sécurité m'a chargé de donner la priorité aux activités préventives et aux efforts de rétablissement de la paix. J'ai en conséquence mis en place un département des affaires politiques, chargé de toute une gamme de fonctions politiques qui étaient précédemment exécutées par divers services du Secrétariat. Depuis lors, le Département est passé par plusieurs stades successifs de restructuration et il est maintenant organisé de façon à suivre l'évolution politique dans le monde, pour pouvoir repérer très tôt les risques de conflit et analyser les possibilités d'actions préventives, ainsi que les possibilités d'action visant à régler des conflits existants.

27. L'expérience montre que le principal obstacle au succès de ces entreprises n'est pas, comme on le pense en général, le manque d'information, de capacité d'analyse ou d'idées sur les actions à entreprendre. En fait, il tient souvent à ce que, dès le départ, l'une ou l'autre des parties refuse d'accepter l'aide de l'ONU. Cela est vrai des conflits internationaux comme des conflits internes, encore que, dans le premier cas, l'action de l'Organisation s'inscrive pleinement dans le cadre de la Charte tandis que, dans le deuxième, elle doit être conciliée avec le paragraphe 7 de l'Article 2.

28. Collectivement, les États Membres encouragent le Secrétaire général à jouer un rôle actif dans ce domaine; individuellement, ils prennent souvent la position inverse lorsque ce sont eux qui sont parties au conflit. Il est difficile d'envisager comment surmonter cette résistance. De toute évidence, l'Organisation ne peut imposer à des États Membres qui n'en veulent pas ses services de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix. Sur le plan juridique et sur le plan politique, une condition sine qua non est qu'ils demandent, ou du moins qu'ils acceptent, l'intervention de l'ONU. La solution ne peut être qu'une solution à long terme. Peut-être consiste-t-elle à créer un mode de pensée, dans la communauté internationale, selon lequel la norme serait que les États Membres acceptent les offres de bons offices de l'ONU.

29. Il y a aussi deux problèmes d'ordre pratique qui se posent dans ce domaine. Comme les États Membres se prononcent souvent en faveur de la diplomatie préventive et du rétablissement de la paix, je voudrais recommander que l'on agisse sans tarder pour les régler.

30. Le premier de ces problèmes tient à la difficulté de trouver des personnalités qui ont les qualités voulues de diplomate et qui sont prêtes à jouer pendant un certain temps le rôle de représentant spécial ou d'envoyé spécial du Secrétaire général. Du fait de la restructuration des échelons supérieurs du Secrétariat, la capacité excédentaire à laquelle on pouvait faire appel précédemment n'existe plus.

31. Le deuxième problème a trait à la création et au financement de petites missions de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix. Dans le cas des opérations de maintien de la paix, il existe déjà des procédures acceptées et mises à l'épreuve. Il devrait en être de même pour la diplomatie préventive et le rétablissement de la paix. Des envoyés spéciaux peuvent certes obtenir des résultats positifs dans le cadre d'un bref voyage sur place, mais leurs moyens sont considérablement accrus si l'on peut assurer la continuité grâce à la présence permanente d'une petite mission d'appui. Les États Membres ne savent pas très bien si c'est au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale qu'il appartient d'autoriser de telles interventions. Il n'existe pas non plus de procédures budgétaires adaptées à ce besoin.

32. Deux solutions sont possibles : la première consisterait à inscrire au budget ordinaire des crédits pour imprévus, destinés à ce genre d'activités, qui pourraient être de l'ordre de 25 millions de dollars par période biennale. La deuxième serait d'augmenter les crédits correspondant aux dépenses imprévues et extraordinaires et de décider que ceux-ci pourraient servir à toutes les activités de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix, et non pas

seulement à celles qui ont trait à la paix et à la sécurité internationales stricto sensu.

B. Maintien de la paix

33. L'ONU peut s'enorgueillir de la rapidité avec laquelle le maintien de la paix s'est adapté au nouveau climat politique né de la fin de la guerre froide. Toutefois, les quelques dernières années ont confirmé que le succès de cette démarche dépendait du respect de certains principes fondamentaux, dont trois sont particulièrement importants : consentement des parties, impartialité et non-usage de la force, sauf en cas de légitime défense. Si l'on examine les succès et les échecs récents, on constate qu'à chaque fois qu'une opération a réussi, ces principes avaient été respectés et que, dans la plupart des autres cas, l'un ou l'autre ne l'avait pas été.

34. Dans le cadre d'opérations récentes, on a été amené, pour trois raisons, à se passer du consentement des parties, à adopter un comportement donnant une impression de partialité ou à recourir à la force en dehors de la légitime défense : lorsqu'il s'agissait, premièrement, d'assurer la protection d'opérations humanitaires alors que les hostilités se poursuivaient; deuxièmement, de protéger les populations civiles dans des zones de sécurité désignées; et, troisièmement, de pousser les parties à réaliser la réconciliation nationale plus rapidement qu'elles n'étaient prêtes à l'accepter. Les cas de la Somalie et de la Bosnie-Herzégovine sont instructifs à cet égard.

35. Dans l'un et l'autre cas, les opérations se sont vu attribuer des mandats supplémentaires qui exigeaient l'usage de la force et s'écartaient donc des principes du consentement des parties, de l'impartialité et du non-emploi de la force. En outre, leur exécution exigeait des moyens militaires beaucoup plus considérables que prévu, comme dans le cas de l'ex-Yougoslavie. En réalité, rien n'est plus dangereux pour une opération de maintien de la paix que de devoir user de la force lorsqu'elle n'est pas en mesure de le faire en raison même de sa composition, de son armement, de son soutien logistique et de son déploiement. La logique du maintien de la paix procède de prémisses politiques et militaires totalement différentes de celles des mesures de coercition; de surcroît, dans ce dernier cas, la dynamique est incompatible avec le processus politique que l'opération de maintien de la paix est censée faciliter. Si la distinction entre les deux est floue, la viabilité de la mission et la sécurité de son personnel risquent d'en souffrir.

36. On ne peut résoudre les problèmes internationaux à la hâte ou dans des délais limités. Les conflits que l'ONU est appelée à résoudre sont d'ordinaire profondément enracinés et ont déjà résisté à d'autres efforts de paix. Leur règlement exige une diplomatie patiente et la mise en place d'un processus politique qui permette, avec le temps, d'instaurer la confiance et de parvenir à la solution négociée de différends de longue date. Pareilles démarches sont souvent contrariées, se heurtent à des revers et prennent presque toujours plus de temps qu'on ne l'avait espéré. Il faut résister à la tentation de recourir à la puissance militaire pour les accélérer. Le maintien de la paix et l'emploi de la force (sauf en cas de légitime défense) doivent être considérés comme des solutions de rechange et non pas comme des éléments voisins d'un continuum permettant de passer aisément de l'un à l'autre.

37. Plusieurs difficultés d'ordre pratique ont également surgi, ces trois dernières années, en matière de maintien de la paix, surtout en ce qui concerne le commandement et la conduite des opérations, la disponibilité des effectifs et du matériel et la capacité d'information.

38. Pour ce qui est du commandement et de la conduite des opérations, il convient de distinguer trois niveaux hiérarchiques :

- a) La direction politique d'ensemble, qui relève du Conseil de sécurité;
- b) La direction exécutive et l'exercice du commandement, qui sont du ressort du Secrétaire général;
- c) Le commandement sur le terrain, que le Secrétaire général confie au chef de la mission (représentant spécial, commandant de la force ou chef des observateurs militaires).

Il faut toujours garder à l'esprit la distinction entre ces trois niveaux pour ne pas confondre les attributions et les responsabilités. Il ne serait pas indiqué qu'un chef de mission se charge de définir les objectifs politiques généraux de sa mission, pas plus qu'il ne conviendrait que le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général se prononce à New York sur des questions qui exigent une connaissance approfondie des conditions opérationnelles sur le terrain.

39. Depuis quelques années, le Conseil de sécurité tend de plus en plus à gérer dans le détail les opérations de maintien de la paix. Étant donné l'importance des questions en jeu et le volume des ressources allouées à ces opérations, il est tout à fait normal que le Conseil tienne à être pleinement consulté et informé. À cet égard, les procédures se sont beaucoup améliorées. J'ai chargé l'un de mes conseillers spéciaux de me représenter personnellement au Conseil de sécurité afin d'aider celui-ci à suivre l'évolution de la situation. Toutefois, pour ce qui est de l'information, force est de reconnaître que dans le flou et la confusion qui caractérisent inévitablement les conditions comparables à celles d'une guerre dans lesquelles se trouvent souvent les forces de maintien de la paix, comme par exemple en Angola, au Cambodge, en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie, il faut du temps pour vérifier l'exactitude des premiers rapports. Les chefs de mission doivent donc, naturellement, faire davantage preuve de modération que les médias en communiquant des faits qui n'ont pas été entièrement établis.

40. Répondant devant leur parlement et leur électorat de la sécurité de leurs troupes, les gouvernements qui fournissent des contingents tiennent eux aussi, à juste titre, à être pleinement informés, surtout lorsque les opérations se trouvent en difficulté. Je me suis efforcé de répondre à leurs préoccupations en tenant régulièrement, à leur intention, des réunions d'information et en maintenant un dialogue au sujet de la conduite des opérations. Les membres du Conseil de sécurité ont été associés à ces réunions, que le Conseil a récemment décidé d'officialiser. Il importe que cette procédure n'ait pas pour effet de brouiller la distinction entre les différents niveaux hiérarchiques mentionnés plus haut.

41. Un autre principe important est de disposer d'un commandement unifié. L'expérience de la Somalie a montré une fois de plus combien il importait qu'une opération de maintien de la paix fonctionne comme un tout intégré, surtout lorsque la situation est dangereuse. Il ne faut laisser aux parties en conflit aucune possibilité de saper la cohésion de l'opération en accordant à certains contingents un traitement plus favorable qu'à d'autres. En outre, les gouvernements contribuant doivent s'abstenir de donner des orientations, et encore moins des ordres, à leurs contingents au sujet de questions opérationnelles, ce qui est source de division, ne fait qu'ajouter aux difficultés inhérentes à une opération multinationale et augmente en outre le risque de pertes en vies humaines. De telles pratiques peuvent aussi donner à penser aux parties que l'opération sert les intérêts politiques des gouvernements contributeurs au lieu d'être l'expression de la volonté collective des Nations Unies, formulée par le Conseil de sécurité. En laissant pareille impression, on ne peut que nuire à la légitimité et à l'efficacité de l'opération.

42. Cela étant dit, les commandants des forces sur le terrain ont normalement pour instruction de consulter les chefs des contingents nationaux et de veiller à comprendre la démarche générale du Conseil de sécurité ainsi que le rôle qui est confié à leurs troupes. Ces consultations ne doivent toutefois pas se transformer en négociations entre le commandant sur le terrain et les gouvernements fournissant des contingents, dont l'interlocuteur doit toujours être le Secrétariat à New York.

43. En ce qui concerne la disponibilité des effectifs et du matériel, les problèmes n'ont cessé de s'aggraver. Les offres ont sensiblement diminué par rapport aux besoins de l'Organisation. Des efforts considérables ont été déployés pour élargir et améliorer les arrangements relatifs aux forces en attente, mais ceux-ci ne garantissent pas que des contingents seront fournis pour une opération donnée. Ainsi, par exemple, lorsque le Conseil de sécurité a décidé d'élargir la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) en mai 1994, pas un seul des 19 gouvernements qui s'étaient engagés à tenir des troupes en attente n'a accepté de fournir un contingent.

44. Dans ces conditions, je suis arrivé à la conclusion que l'ONU devait envisager sérieusement l'idée d'une force de réaction rapide. Cette force constituerait la réserve stratégique du Conseil de sécurité, qui pourrait la déployer en cas de besoin urgent de troupes de maintien de la paix. Elle pourrait se composer d'unités équivalant à des bataillons, en provenance de plusieurs pays, qui recevraient la même instruction, opéreraient selon les mêmes procédures, seraient équipées de matériel de transmissions intégré et participeraient régulièrement à des manœuvres communes. Elles seraient stationnées dans leur pays d'origine tout en étant prêtes à intervenir à tout moment. L'intérêt de ce dispositif serait bien entendu fonction de la mesure dans laquelle le Conseil de sécurité pourrait effectivement compter sur cette force en cas d'urgence. Il s'agit là d'un dispositif complexe et onéreux, mais je crois qu'il est temps de le mettre en place.

45. L'équipement et l'instruction constituent un autre sujet de préoccupation croissante. Les gouvernements qui fournissent des contingents sont censés veiller à ce que ceux-ci soient dotés dès leur arrivée de tout le matériel

nécessaire pour qu'ils soient pleinement opérationnels. Cependant, les États Membres fournissent de plus en plus des contingents qui ne disposent pas de l'équipement nécessaire et n'ont pas reçu l'instruction requise. Mise au pied du mur, l'ONU doit en toute hâte trouver le matériel sur le marché ou grâce à des contributions volontaires d'autres États Membres. Les contingents intéressés ont besoin de temps supplémentaire pour apprendre à utiliser le matériel qui est souvent nouveau pour eux. On peut envisager plusieurs mesures pour faire face à ce problème, comme par exemple – ce qui a souvent été proposé – la mise en place par l'ONU d'un stock de réserve de matériel type de maintien de la paix et la constitution d'associations entre les gouvernements qui ont besoin de matériel et ceux qui sont disposés à en fournir.

46. L'expérience récente a montré en outre que les opérations de maintien de la paix, en particulier celles qui se déroulent dans des conditions difficiles, doivent disposer de moyens d'information efficaces afin de pouvoir expliquer leur mandat à la population et, en constituant une source crédible et impartiale, contrecarrer la diffusion à leur sujet de renseignements faux, même par les parties concernées. La radio constitue le meilleur outil à cet effet. Dans tous les cas où des moyens d'information, notamment la radio, étaient disponibles, même tardivement, on s'est aperçu qu'ils avaient été un élément déterminant du succès de l'opération. J'ai demandé que la possibilité de disposer de moyens d'information soit examinée dès le début de la planification des opérations futures et que les ressources nécessaires figurent dans le projet de budget.

C. Consolidation de la paix après les conflits

47. On s'accorde largement aujourd'hui à reconnaître le bien-fondé des efforts de consolidation de la paix après les conflits. Les mesures que l'on peut appliquer à cet effet – et elles sont nombreuses – vont aussi dans le sens de la diplomatie préventive. Qu'elles consistent à démilitariser, à régler les armes légères, à opérer une refonte structurelle, à réformer la police et la justice, à veiller au respect des droits de l'homme, à introduire une réforme électorale ou à assurer le développement économique et social, ces mesures servent autant à prévenir les conflits qu'à effacer les séquelles des affrontements que l'on n'a pas pu empêcher.

48. Mais cette entreprise peut être complexe. L'ONU doit en effet mener une action intégrée ainsi que de délicates tractations avec les parties en cause.

49. Deux types de situation sont à considérer. Dans le premier, un règlement d'ensemble a pu être négocié et des mesures d'ordre politique, économique et social s'inscrivant dans la durée ont été prévues pour remédier aux causes profondes du conflit, une opération polyvalente de maintien de la paix étant chargée d'en vérifier la mise en oeuvre. Dans le second, il s'agit de prévenir un conflit ou de remédier à ses conséquences sans qu'il y ait déploiement d'une opération de maintien de la paix. Dans les deux cas, le but essentiel est de mettre en place les structures qui permettront d'institutionnaliser la paix.

50. Dans le premier cas, les choses sont relativement plus faciles. L'ONU est déjà engagée sur le terrain. Les parties ont accepté qu'elle aide au rétablissement et au maintien de la paix. La mission en place est déjà mandatée

pour entreprendre diverses tâches tendant à consolider la paix, en particulier pour faciliter la réinsertion des soldats dans la vie active, ce qui est un aspect extrêmement important.

51. Mais même dans ce cas, il peut arriver que des éléments politiques qui désapprouvent les accords de paix conclus par leur gouvernement (et le contrôle de leur exécution par l'ONU) ne voient pas d'un bon oeil la présence de l'organisation internationale et soient impatients de la voir partir. Cette préoccupation peut trouver un écho auprès d'États Membres qui craignent que l'ONU n'en vienne à s'arroger un rôle de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale ou qui songent avec inquiétude au coût de leur participation à un long effort de consolidation de la paix.

52. Il faut donc veiller, en consultant le plus possible le gouvernement intéressé à établir soigneusement le calendrier et les modalités de retrait de la mission et de transfert de ses fonctions de consolidation de la paix. C'est la volonté du gouvernement intéressé qui doit primer, mais il est légitime que l'ONU, s'étant largement employée à trouver un moyen de mettre fin au conflit, exprime son point de vue et conseille ce gouvernement sur les mesures qu'il pourrait prendre pour ne pas risquer de perdre ce qui a été obtenu. On doit aussi tenir compte de toutes les opérations de vérification dont l'ONU reste chargée.

53. La plupart des activités qui concourent à la consolidation de la paix relèvent de la compétence des diverses entités (programmes, fonds, organismes ou institutions) des Nations Unies qui s'occupent de questions économiques, sociales, humanitaires ou se rapportant aux droits de l'homme. Mais dans un pays dévasté par la guerre, il est parfois nécessaire, dans un premier temps, de confier à une opération polyvalente le soin de relancer ces activités, ou tout au moins de les coordonner. À mesure que cette opération assure le retour à la normale, les entités en question peuvent rétablir leur présence et se charger peu à peu de ces activités, le Coordonnateur résident prenant alors le relais du Représentant spécial du Secrétaire général.

54. Il est parfois nécessaire aussi, en pareil cas, que les décisions soient prises non plus par le Conseil de sécurité, qui a autorisé le mandat et le déploiement de l'opération de maintien de la paix, mais par l'Assemblée générale ou les autres organes intergouvernementaux dont relèvent les activités civiles de consolidation de la paix qui suivent. Le moment de ce transfert sera particulièrement important pour certains États Membres, en raison des incidences financières. C'est une question à décider au cas par cas, étant entendu par principe que l'on ne doit pas laisser des considérations d'ordre institutionnel ou budgétaire compromettre la continuité de l'action des Nations Unies.

55. La situation se complique lorsqu'il paraît nécessaire, pour prévenir un conflit ou remédier à ses conséquences, d'entreprendre une action dans un pays où l'ONU n'est pas déjà chargée d'un mandat de rétablissement ou de maintien de la paix. Qui va alors déterminer que cette action est souhaitable et la proposer au gouvernement? S'il s'agit de mesures d'ordre uniquement économique, social ou humanitaire, elles relèvent sans doute de la compétence du Coordonnateur résident, lequel pourrait donc présenter une recommandation au gouvernement. Or, même si le Coordonnateur résident est en mesure – ce qui est

rarement le cas – de percevoir et d'analyser tous les signes avant-coureurs d'une crise politique ou d'un danger pour la sécurité du pays, peut-il prendre l'initiative sans se faire accuser d'outrepasser son mandat en s'arrogeant des fonctions politiques, en particulier si les mesures qu'il propose portent sur des domaines comme la sécurité, la police ou les droits de l'homme?

56. Dans de telles circonstances, c'est au Siège de l'ONU qu'il appartient de donner rapidement l'alerte, en s'appuyant sur toutes les informations dont il dispose, y compris les rapports du Coordonnateur résident du PNUD et des autres agents des Nations Unies en poste dans le pays. Lorsque l'analyse de ces informations amène à conclure qu'une crise se prépare, le Secrétaire général, agissant dans le cadre général de ses fonctions concernant la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et la consolidation de la paix, peut prendre l'initiative d'envoyer dans le pays en question, avec l'assentiment du gouvernement, une mission qui étudiera avec ce dernier les mesures qu'il pourrait être utile de prendre.

D. Désarmement

57. Lors de la Réunion au sommet du Conseil de sécurité, qui s'est tenue le 31 janvier 1992, les membres du Conseil ont souligné leur intérêt et leur préoccupation à l'égard du désarmement, de la maîtrise des armements et de la non-prolifération, en particulier en ce qui concerne les armes de destruction massive. Ils se sont engagés à prendre des mesures concrètes pour renforcer l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dans ces domaines.

58. Des progrès considérables ont été réalisés depuis lors. Le moratoire sur les essais nucléaires continue d'être largement respecté. La Conférence du désarmement a finalement décidé d'ouvrir des négociations sur un traité d'interdiction complète des essais. L'Assemblée générale a recommandé la négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles. Des efforts sont en cours pour renforcer, par des mécanismes de vérification, la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (résolution 2826 (XXVI), annexe) qui a été ratifiée par 131 États. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction¹ a été signée par 159 États (mais elle n'entrera en vigueur que lorsqu'elle aura été ratifiée par 65 signataires). On a enregistré de notables adhésions au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (résolution 2373 (XXII), annexe.

59. J'attache une valeur toute particulière aux résultats de la Conférence des parties au Traité sur la non-prolifération, qui doit bientôt avoir lieu. Il est également très important que la Convention sur les armes chimiques entre en vigueur le plus rapidement possible. Il convient de ne pas briser l'élan acquis dans tous ces domaines. Les transferts de technologies doivent s'accompagner des mesures voulues pour empêcher leur détournement à des fins militaires.

60. Ces questions revêtent une importance capitale pour pouvoir assurer la sécurité du monde et disposer des ressources économiques, scientifiques et techniques nécessaires à la paix et au progrès de l'humanité. Mais dans l'analyse que je fais ici même de l'expérience récente de l'ONU dans la gestion

de certains conflits, je parlerai surtout de ce que l'on pourrait appeler le "microdésarmement". J'entends par là un désarmement bien concret, s'inscrivant dans le contexte des conflits dont s'occupe l'ONU et dans celui des armes, pour la plupart de faible calibre, qui provoquent les centaines de milliers de morts.

61. On comprend toute l'importance que revêt aujourd'hui le microdésarmement quand on considère l'extraordinaire prolifération d'armes telles que les armes d'assaut automatiques et les mines antipersonnel. Des experts ont estimé que les dépenses consacrées aux armes légères atteignent tous les ans des milliards de dollars et représentent près du tiers du commerce mondial des armes. La plupart de ces armes sont achetées aux pays développés par des pays en développement qui comptent parmi ceux qui peuvent le moins se permettre de dissiper ainsi des ressources précieuses et limitées. Il ne faut pas non plus oublier que la quantité d'armes légères ainsi échangées est beaucoup plus alarmante que ne le laisse supposer leur coût effectif.

62. Associé à toutes les autres techniques examinées ici, le microdésarmement joue un rôle important. Dans la plupart des règlements d'ensemble qui ont mis fin à un conflit et où on a fait appel à l'ONU pour maintenir la paix, le regroupement, la limitation et l'élimination des armes des combattants ont constitué un élément essentiel. L'Organisation a donc dans ce domaine une expérience sans pareille. Le microdésarmement a aussi sa place dans la consolidation de la paix après les conflits : on a constaté ainsi au Nicaragua les avantages apportés par des programmes novateurs permettant de récupérer une grande quantité d'armes légères en circulation dans un pays à peine sorti d'une longue guerre civile. Le désarmement peut aussi faire suite à des mesures coercitives, comme en Iraq, où la Commission spéciale des Nations Unies a innové en l'appliquant effectivement aux armes de destruction massive. Tous les régimes de sanctions comportent un embargo sur les armes; l'expérience a prouvé combien il est difficile de surveiller les flux d'armes qui passent les frontières de pays en guerre avec leurs voisins ou déchirés par une guerre civile.

63. Parmi les armes légères, deux catégories doivent tout particulièrement retenir l'attention : tout d'abord, les armes de petit calibre qui sont probablement celles qui font le plus de morts dans les conflits actuels. Le monde en est inondé et il est très difficile d'en surveiller le trafic, et encore plus de les intercepter. Il y a de nombreuses raisons à cela : anciennes fournitures d'armes aux États clients par les protagonistes de la guerre froide, conflits internes, concurrence commerciale, activités criminelles, effondrement de l'ordre public du fait de la carence de l'État (ce qui a pour double effet de permettre aux malfaiteurs d'opérer en toute impunité et de donner aux citoyens ordinaires qui veulent pouvoir se défendre une raison légitime d'acquérir des armes). Une mission consultative préliminaire que j'ai envoyée en août 1994 au Mali, à la demande du gouvernement de ce pays, a confirmé qu'il était extrêmement difficile d'endiguer le trafic des petites armes, problème auquel on ne peut s'attaquer avec quelques chances de succès qu'à l'échelle régionale. Il faudra longtemps pour trouver de véritables solutions et je suis persuadé que l'on devrait commencer à les chercher dès maintenant.

64. Il y a ensuite la prolifération des mines antipersonnel. Ce problème retient depuis quelques années l'attention et c'est là un progrès. La

communauté internationale a commencé à s'en occuper. Les actions menées dans le cadre de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination² portent en priorité sur les mines antipersonnel et les pays qui les fabriquent se sont largement associés à l'appel lancé par l'Assemblée générale pour obtenir un moratoire sur leur exportation. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de son côté, est en train d'élaborer des protocoles à la Convention. Parallèlement, on s'emploie à résoudre le problème créé par les quelque 110 millions de mines terrestres qui ont déjà été posées. C'est là une question qui doit absolument rester prioritaire. Je partage l'opinion selon laquelle le Registre des armes classiques remplit une fonction importante à cet égard. Dans un contexte plus large, il est indispensable de faire du Registre un instrument universel et non discriminatoire.

65. Les progrès enregistrés depuis 1992 en ce qui concerne les armes de destruction massive et les systèmes d'armes majeures doivent s'accompagner de progrès analogues dans le domaine des armes classiques, en particulier les armes légères. Il faudra longtemps pour trouver des solutions efficaces. Je suis persuadé qu'il faut commencer à les chercher dès maintenant et j'entends bien prêter tout mon concours à cet égard.

E. Sanctions

66. Aux termes de l'Article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité peut inviter les États Membres à appliquer des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Ces mesures sont généralement désignées sous le nom de sanctions. Il convient de rappeler cette base juridique pour souligner le fait que les sanctions ont pour objectif de modifier le comportement d'une partie qui menace la paix et la sécurité internationales et non de punir ou d'infliger un châtement quelconque.

67. Le recours beaucoup plus fréquent à cet instrument par le Conseil de sécurité a mis en lumière un certain nombre de difficultés, concernant en particulier les objectifs des sanctions, le contrôle de leur application et de leur impact, et leurs effets non intentionnels.

68. Les objectifs aux fins desquels des régimes de sanctions ont été institués dans des cas particuliers n'ont pas toujours été clairement définis. De fait, ils semblent parfois changer avec le temps. Compte tenu du caractère à la fois imprécis et changeant desdits objectifs, il est difficile pour le Conseil de sécurité de convenir du moment où l'on peut considérer qu'ils ont été atteints et que l'on peut lever les sanctions. Même si l'on reconnaît que le Conseil est un organe politique et non judiciaire, il est de la plus haute importance qu'au moment de décider d'instituer des sanctions, cet organe définisse simultanément des critères objectifs permettant de déterminer que leur objectif a été atteint. Si l'on veut que le recours aux sanctions en tant qu'instrument efficace continue de jouir d'un appui général, il faut veiller à ne pas donner l'impression que les sanctions ont pour objectif de punir plutôt que de modifier un comportement politique, ou que les critères sont changés pour servir des fins autres que celles qui sont à l'origine de la décision.

69. L'Organisation des Nations Unies a acquis de l'expérience quant à la façon de contrôler l'application des sanctions et au rôle que les organisations régionales peuvent dans certains cas jouer à cet égard. La tâche est toutefois compliquée par le fait que les gouvernements, pour des raisons de souveraineté ou d'intérêt économique, répugnent à accepter l'envoi d'observateurs internationaux ou l'organisation d'enquêtes internationales au sujet de violations qu'ils auraient commises eux-mêmes ou qui l'auraient été par leurs ressortissants. Il est encore plus difficile de mesurer l'impact des sanctions en raison de la complexité inhérente à cette évaluation et des restrictions dont fait l'objet l'accès au pays visé.

70. Comme on le reconnaît de manière générale, les sanctions sont un instrument peu précis. Leur application soulève, sur le plan moral, la question de savoir si les souffrances infligées à des groupes vulnérables dans le pays visé constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur des dirigeants politiques dont la position ne sera probablement pas infléchie par la situation critique dans laquelle se trouve la population. Par ailleurs, les sanctions ont toujours des effets non intentionnels ou non souhaités. Elles peuvent compliquer la tâche d'organismes humanitaires en les empêchant d'obtenir certaines catégories de fournitures et en les obligeant à accomplir des formalités ardues pour obtenir les exemptions nécessaires. Elles peuvent contrarier les objectifs de développement de l'ONU et causer des dommages à long terme à la capacité de production du pays visé. Elles peuvent avoir de graves répercussions sur d'autres pays qui sont les voisins ou les principaux partenaires économiques du pays visé. Elles peuvent également aller à l'encontre de leur propre objectif en suscitant une réaction patriotique contre la communauté internationale, symbolisée par l'ONU, et en ralliant la population à la cause des dirigeants dont les sanctions visent à modifier le comportement.

71. Rappeler ces considérations d'ordre moral et pratique ne revient pas à remettre en question la nécessité de sanctions dans certains cas, mais montre qu'il faut trouver les moyens d'atténuer les effets décrits plus hauts. Deux possibilités sont proposées aux États Membres à cette fin.

72. La première consiste à veiller, chaque fois que les sanctions sont imposées, à ce que les mesures soient prises pour faciliter la tâche des organismes humanitaires, tâche que l'impact des sanctions sur les groupes vulnérables rend particulièrement importante. Il faut, par exemple, éviter d'interdire l'importation de produits nécessaires aux industries locales dans le secteur de la santé et mettre au point une procédure d'examen rapide des demandes d'exemption concernant les activités humanitaires.

73. Deuxièmement, il est urgent de prendre des mesures pour répondre aux attentes suscitées par l'Article 50 de la Charte. Les sanctions sont une mesure prise collectivement par l'Organisation des Nations Unies pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Les coûts qu'entraîne leur application, comme les autres coûts de ce genre (par exemple ceux qui sont liés aux activités de rétablissement et de maintien de la paix) devraient être répartis équitablement entre tous les États Membres et ne pas être supportés exclusivement par le petit nombre d'entre eux qui ont la malchance d'être les voisins ou les principaux partenaires économiques du pays visé.

74. Dans l'"Agenda pour la paix", j'ai proposé que les États qui subissent des dommages indirects du fait de l'imposition de régimes des sanctions aient non seulement le droit de consulter le Conseil de sécurité mais puissent aussi véritablement compter que leurs difficultés seront prises en considération. En vue de résoudre ce problème, j'ai recommandé que le Conseil de sécurité mette au point une série de mesures faisant intervenir les institutions financières internationales et d'autres éléments du système des Nations Unies. Comme suite à cette recommandation, le Conseil m'a demandé d'inviter les chefs des institutions financières internationales à présenter leurs vues sur la question. Dans leurs réponses, ceux-ci ont reconnu les effets indirects causés par les sanctions et manifesté le souhait de venir en aide aux pays en proie à de telles difficultés, mais ont proposé que les mesures voulues soient prises dans le cadre de mandats existants visant à soutenir les pays qui doivent faire face à des chocs extérieurs négatifs et aux difficultés qui en résultent pour leur balance des paiements. Ils n'ont pas approuvé l'adoption de dispositions spéciales.

75. Afin de résoudre tous les problèmes ci-dessus, je voudrais aller au-delà de la recommandation que j'ai formulée en 1992 et proposer la mise en place d'un mécanisme chargé des cinq fonctions ci-après :

- a) Évaluer, à la demande du Conseil de sécurité, et avant que des sanctions ne soient imposées, leur impact potentiel sur le pays visé et sur des pays tiers;
- b) Contrôler l'application des sanctions;
- c) Mesurer leurs effets afin de permettre au Conseil de sécurité de les définir avec précision en vue de maximiser leur impact politique et de minimiser les dommages indirects qui en résultent;
- d) Assurer la fourniture d'une assistance humanitaire aux groupes vulnérables;
- e) Étudier les moyens d'aider les États Membres qui subissent des dommages indirects et évaluer les demandes présentées par ces États au titre de l'Article 50.

76. Comme le mécanisme en question aurait pour but d'aider le Conseil de sécurité, il devrait être situé au Secrétariat de l'ONU. Il devrait toutefois être autorisé à utiliser les compétences spécialisées disponibles dans tout le système des Nations Unies, en particulier celles des institutions de Bretton Woods. Les États Membres devront donner à cette proposition leur appui politique aussi bien à l'ONU que dans les organes intergouvernementaux des institutions concernées s'ils veulent qu'elle soit appliquée de manière efficace.

F. Action coercitive

77. L'un des mérites de la Charte des Nations Unies est d'autoriser l'Organisation à prendre des mesures coercitives contre les responsables de menaces à la paix, de rupture de la paix ou d'actes d'agression. Toutefois, ni

le Conseil de sécurité ni le Secrétaire général n'ont pour l'instant la capacité de déployer, diriger, commander et contrôler les opérations menées à cet effet, sauf peut-être à une échelle très limitée. J'estime souhaitable à long terme que l'ONU se dote d'une telle capacité. Mais il serait malavisé d'essayer de le faire au moment actuel, où l'Organisation manque désespérément de ressources et a du mal à faire face aux responsabilités moins ardues de rétablissement et de maintien de la paix qui lui sont confiées.

78. En 1950, le Conseil de sécurité a autorisé un groupe d'États Membres qui étaient disposés à le faire à entreprendre une action coercitive dans la péninsule coréenne. Il a de nouveau donné cette autorisation en 1990 à la suite de l'agression contre le Koweït. Plus récemment, il a autorisé des groupes d'États à entreprendre, si besoin était, une action de ce genre pour permettre à des opérations de secours humanitaires de se dérouler en Somalie et au Rwanda et pour faciliter le rétablissement de la démocratie en Haïti.

79. En Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité a autorisé des États Membres, agissant à titre national ou dans le cadre d'arrangements régionaux, à user de la force pour assurer le respect de l'interdiction des vols militaires qu'il avait imposée dans l'espace aérien de ce pays pour appuyer les forces des Nations Unies en ex-Yougoslavie dans l'accomplissement de leur mission, y compris pour défendre le personnel en danger, et pour décourager les attaques contre les zones de sécurité. Les États Membres concernés ont décidé de confier ces tâches à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le Secrétariat de l'ONU et l'OTAN ont dû consacrer beaucoup d'efforts pour élaborer les procédures de coordination de cette collaboration sans précédent. Cela n'est guère surprenant si l'on considère que les deux organisations sont dotées de mandats très différents et qu'elles envisagent très différemment le maintien de la paix et de la sécurité. Les conséquences de l'usage de la force en dehors de la légitime défense sont, comme on l'a déjà mentionné, une question beaucoup plus préoccupante dans le contexte du maintien de la paix.

80. L'expérience de ces dernières années montre à la fois les avantages que l'on peut tirer et les difficultés qui peuvent se poser lorsque le Conseil de sécurité confie des tâches coercitives à des groupes d'États Membres. Du côté positif, cette démarche donne à l'Organisation la capacité de coercition dont elle ne disposerait pas autrement, et est de loin préférable à une situation où des États Membres emploieraient la force sans en référer à l'ONU. De l'autre côté, le prestige et la crédibilité de l'Organisation peuvent en souffrir. Il y a aussi le risque que les États concernés se réclament de la légitimité et de l'approbation internationales pour des actes de force que n'avait pas en fait envisagés au départ le Conseil de sécurité. Les États Membres autorisés à agir de la sorte ont, au cours d'opérations récentes, rendu compte plus complètement et plus régulièrement de leurs activités au Conseil de sécurité.

IV. COORDINATION

81. L'ONU ne prétend pas détenir le monopole des instruments examinés plus haut, pas plus qu'elle ne peut les appliquer à elle seule. Tous les efforts que déploie le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général pour maîtriser et résoudre les conflits requièrent la coopération et l'appui d'autres acteurs sur la scène internationale : les gouvernements qui composent

l'ONU, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales et les diverses entités (fonds, programmes et institutions) du système des Nations Unies lui-même. Si l'on veut que ces efforts aboutissent, il faut soigneusement coordonner les rôles des différents protagonistes afin de pouvoir adopter une démarche intégrée à l'égard de la sécurité humaine.

82. Les gouvernements se trouvent au centre de toutes les activités examinées dans le présent rapport. Ce sont eux qui autorisent les activités et les financent. Ce sont eux qui fournissent directement la grande majorité du personnel requis, de même que la plus grande partie du matériel. Ce sont eux qui élaborent les politiques des institutions du système des Nations Unies, et celles des organisations régionales. Ce sont eux, encore, dont le soutien constant et, le cas échéant, l'intervention auprès des parties sont essentiels pour que le Secrétaire général mène à bien les tâches qui lui sont confiées. Enfin, ce sont eux les parties, ou du moins l'une d'elles, à chacun des conflits que l'ONU essaie de maîtriser et de résoudre.

83. Une tendance nouvelle s'est fait jour ces dernières années : la création de groupes officieux d'États Membres, établis ponctuellement pour aider le Secrétaire général à accomplir les tâches de rétablissement ou de maintien de la paix qui lui sont confiées. Généralement appelés les "amis du Secrétaire général", ils n'ont aucun mandat officiel de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Il s'agit d'États portant un intérêt particulier au conflit en question, qui disposent de moyens matériels et diplomatiques utiles pour appuyer les efforts du Secrétaire général. Pour celui-ci, ils offrent l'avantage de pouvoir sonder les esprits, d'avancer des idées et des observations et de constituer un outil diplomatique permettant d'influer sur les parties.

84. Ce mécanisme s'est révélé utile dans un certain nombre de cas. Il est toutefois nécessaire de bien comprendre comment se répartissent les responsabilités. Le Secrétaire général tient son mandat de l'organe intergouvernemental compétent et doit conserver l'initiative. Les membres du groupe d'"amis" ont accepté d'appuyer le Secrétaire général, à sa demande. S'ils vont au-delà de ses intentions, il y a risque de double emploi ou de chevauchement des efforts que peuvent mettre à profit les parties récalcitrantes. De telles libertés peuvent aussi préoccuper l'organe intergouvernemental compétent, qui s'attend à ce que le Secrétaire général garde la responsabilité de la tâche qui lui a été confiée et lui en rende compte lorsqu'il l'aura accomplie.

85. En ce qui concerne les organisations régionales, le Chapitre VIII de la Charte définit le rôle qu'elles peuvent jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité. Ces organisations ont beaucoup à apporter. Depuis la Réunion au sommet du Conseil de sécurité, l'ONU a considérablement élargi sa collaboration avec elles. Le 1er août 1994, j'ai réuni à New York les directeurs de plusieurs des organisations avec lesquelles l'ONU avait récemment collaboré dans le domaine du rétablissement et du maintien de la paix. Cette réunion a permis un échange de vues utile et je me propose de renouveler l'expérience.

86. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales revêt différentes formes. On peut en citer au moins cinq :

a) La consultation : ce processus, maintenant consacré, est régi dans certains cas par des accords officiels et il en est rendu compte à l'Assemblée générale; dans d'autres cas, le caractère officiel en est moins prononcé. Le but est d'échanger des vues sur des conflits que l'ONU et l'organisation régionale concernée s'emploient à régler;

b) L'appui diplomatique : l'organisation régionale participe aux activités de maintien de la paix des Nations Unies et les appuie en prenant des initiatives diplomatiques (à l'instar des groupes d'"amis" décrits plus haut ou en apportant une contribution technique, comme le fait par exemple l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) s'agissant des questions constitutionnelles relatives à l'Abkhazie. De la même façon, l'ONU peut appuyer l'organisation régionale dans les efforts qu'elle déploie (comme elle le fait pour l'OSCE en ce qui concerne le Haut-Karabakh);

c) L'appui opérationnel : l'exemple le plus significatif est la fourniture par l'OTAN d'un appui aérien à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) dans l'ex-Yougoslavie. Pour sa part, l'ONU peut donner des avis techniques aux organisations régionales qui lancent elles-mêmes des opérations de maintien de la paix;

d) Le codéploiement : l'ONU a envoyé des missions, conjointement avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Libéria, et avec la Communauté d'États indépendants (CEI) en Géorgie. Si ces expériences aboutissent, elles pourraient ouvrir la voie à une nouvelle division du travail entre l'ONU et les organisations régionales, dans le cadre de laquelle celles-ci accompliraient l'essentiel de la tâche en bénéficiant de l'appui d'une opération de petite envergure des Nations Unies qui permettrait de vérifier que la mission se déroule d'une manière conforme aux positions adoptées par le Conseil. Les aspects politiques, opérationnels et financiers d'un dispositif de ce genre soulèvent des questions assez délicates. Les États Membres pourraient, le moment venu, tirer les enseignements de l'expérience acquise au Libéria et en Géorgie pour voir comment ce modèle pourrait être appliqué à l'avenir;

e) Les opérations conjointes : l'exemple en est l'ONU et l'Organisation des États américains en Haïti, qui assurent en commun les effectifs, la direction et le financement de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUAH). Ce dispositif a bien fonctionné et il conviendrait de l'étudier soigneusement en tant qu'autre modèle possible pour l'avenir.

87. Les moyens dont disposent les organisations régionales en matière de rétablissement et de maintien de la paix sont très variables. Aucune d'entre elles ne peut rivaliser avec l'ONU dans ce domaine, encore que certaines aient acquis une expérience importante et que d'autres avancent rapidement dans cette voie. L'ONU est prête à les aider sur leur demande et dans la limite des ressources disponibles. Eu égard à la variété même des moyens dont disposent ces organisations et à la diversité de leur structure, de leur mandat et de leur processus décisionnel ainsi que des modalités de la coopération qu'elles entreprennent déjà avec l'ONU, il serait vain de rechercher un modèle universel pour leurs relations avec l'Organisation mondiale. Il est toutefois possible d'arrêter certains principes fondamentaux à cet égard.

88. Ces principes sont les suivants :

a) Des mécanismes de consultation concertés devraient être créés, sans nécessairement avoir un caractère officiel;

b) La primauté de l'Organisation des Nations Unies, consacrée par la Charte, doit être respectée. En particulier, les organisations régionales ne doivent pas conclure d'accords impliquant de la part de l'ONU un niveau d'appui dont les États Membres n'auraient pas encore eu connaissance ou qu'ils n'auraient pas encore approuvé. Dans ce domaine, il est de la plus haute importance d'engager très tôt des consultations approfondies;

c) La division du travail doit être clairement définie et arrêtée d'un commun accord afin d'éviter les chevauchements d'activité et les rivalités lorsque l'ONU et une organisation régionale s'emploient de concert à résoudre un même conflit. En pareil cas, il importe aussi tout particulièrement de ne pas multiplier les médiateurs;

d) Un souci de cohérence doit animer les membres d'une organisation régionale qui sont également Membres des Nations Unies lorsqu'ils traitent d'un problème qui intéresse les deux organisations, comme celui des normes relatives aux opérations de maintien de la paix.

89. De leur côté, les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans toutes les activités de l'ONU qui sont examinées ici. À l'heure actuelle, 1 003 ONG sont dotées du statut consultatif auprès de l'Organisation et un grand nombre d'entre elles ont des représentants accrédités au Siège à New York ou à l'Office des Nations Unies à Genève. L'évolution de la nature des opérations des Nations Unies sur le terrain a resserré les relations entre les ONG et l'ONU, surtout en ce qui concerne la fourniture de secours humanitaires durant un conflit ou à l'étape de la consolidation de la paix après les conflits. Il a fallu mettre au point des modalités qui, sans remettre en cause le statut des ONG, permettent de coordonner comme il convient leurs activités avec celles de l'ONU et de ses organismes. Par ailleurs, les ONG ont montré qu'elles savaient très bien mobiliser l'aide publique, de nature financière ou autre, en vue d'apporter des secours humanitaires aux pays en proie à des conflits internationaux ou intérieurs.

90. Au sein du système des Nations Unies, la coordination est nécessaire à trois niveaux : au Secrétariat de l'Organisation, entre le Siège et les organes directeurs des divers organismes du système, et sur le terrain.

91. La nature plurifonctionnelle des opérations de maintien de la paix et de rétablissement de la paix a rendu indispensable d'améliorer la coordination au sein du Secrétariat, de sorte que les services compétents fonctionnent comme un tout sous mon autorité et mon contrôle. Les propositions que le Secrétaire général fait à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité sur les questions intéressant la paix et la sécurité doivent pouvoir s'appuyer sur des apports coordonnés provenant notamment des Départements des affaires politiques, des opérations de maintien de la paix, des affaires humanitaires et de l'administration et de la gestion. Il importe pareillement de coordonner les directives fournies aux chefs des missions sur le terrain afin que ceux-ci ne

reçoivent pas d'instructions contradictoires de différentes autorités relevant du Secrétariat.

92. Dans une administration internationale, la coopération et la coordination entre les différents services vont encore moins de soi que dans une administration nationale. Il a donc fallu faire le nécessaire pour garantir que les objectifs visés soient atteints. J'ai confié la principale responsabilité à cet égard à mon Équipe spéciale pour les opérations des Nations Unies et, en ce qui concerne les aspects opérationnels, à des groupes interdépartementaux consacrés à chacun des principaux conflits pour lequel l'ONU joue un rôle de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix.

93. La coordination doit également être renforcée dans l'ensemble du système des Nations Unies. Les tâches que comportent les opérations multifonctionnelles de maintien de la paix et les missions de consolidation de la paix dépassent la compétence et l'expérience d'un seul département, programme, fonds, bureau ou organisme des Nations Unies. Des programmes à court terme doivent être adoptés en ce qui concerne le cessez-le-feu, la démobilisation, les secours humanitaires et le rapatriement des réfugiés; toutefois, ce sont les programmes à plus long terme qui aident à reconstruire les sociétés et à les remettre sur la voie du développement. Ces deux types de programmes doivent être conçus et appliqués d'une façon coordonnée si l'on veut qu'ils contribuent au renforcement de la paix et du développement. Les mécanismes que j'ai recommandés plus haut pour faire en sorte que les régimes de sanctions soient appliqués de façon plus efficace et plus équitable exigeront eux aussi une coordination étroite entre un grand nombre d'éléments du système des Nations Unies.

94. Cette coordination s'est avérée difficile jusqu'à maintenant. Chacune des organisations concernées a en effet son propre organe législatif intergouvernemental et son propre mandat. Dans le passé, l'interaction n'a pas été non plus suffisante, dans les deux sens, entre, d'une part, ceux qui, au Secrétariat, sont chargés de mettre au point et d'appliquer les activités de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix et, d'autre part, les institutions financières internationales qui jouent souvent un rôle déterminant pour faire en sorte que les ressources nécessaires soient disponibles.

95. En ce qui concerne la coordination sur le terrain, la pratique actuellement suivie lorsqu'une opération de maintien de la paix est déployée est de confier cette tâche à un représentant spécial du Secrétaire général. Le Cambodge, El Salvador et le Mozambique sont des exemples réussis de cette formule, grâce en particulier à la coopération que les divers autres éléments du système des Nations Unies ont offerte à mes représentants spéciaux.

96. Pour ma part, je poursuivrai les efforts que je fais dans le cadre du Comité administratif de coordination et de mes relations bilatérales avec les chefs de secrétariat des divers organismes des Nations Unies en vue d'améliorer la coordination au sein du système dans le domaine de la paix et de la sécurité. Les gouvernements des États Membres peuvent soutenir mes efforts. En effet, nombre des problèmes de coordination tiennent à ce que les divers organismes reçoivent leurs mandats d'organes intergouvernementaux indépendants les uns des autres, ce qui fait qu'ils échappent à la capacité de coordination intersecrétariats. Je recommande par conséquent que les gouvernements donnent

pour instruction à leurs représentants dans les divers organes intergouvernementaux de veiller à ce qu'une bonne coordination soit considérée comme une condition essentielle du succès de l'Organisation et qu'elle ne soit pas victime de la rivalité et de la compétition entre les institutions.

V. RESSOURCES FINANCIÈRES

97. Aucun des instruments dont il est question dans le présent rapport ne peut être utilisé si les gouvernements ne fournissent pas les ressources financières nécessaires. Il n'existe en effet aucune autre source de fonds. Si les États Membres ne versent pas leurs quotes-parts pour le financement d'activités qu'ils ont eux-mêmes votées, il est impossible d'exécuter ces activités comme prévu. Cela met également en doute la crédibilité de ceux qui veulent la fin mais non les moyens – et qui critiquent ensuite l'ONU pour ses échecs. Le 12 octobre 1994, j'ai soumis aux États Membres un ensemble de propositions, idées et questions concernant les procédures financières et budgétaires, qui, à mon avis, pourraient contribuer à une solution (voir A/49/PV.28).

98. La crise financière est particulièrement débiliteuse en ce qui concerne le maintien de la paix. Le manque de fonds – notamment pour les activités de reconnaissance et de planification, pour les opérations de démarrage et pour le recrutement et la formation de personnel – limite considérablement la faculté qu'a l'Organisation de déployer avec la célérité souhaitable les opérations qui viennent d'être approuvées. Le maintien de la paix souffre aussi du fait que les États Membres ont du mal à fournir les contingents, les policiers et le matériel en quantité voulue.

99. Pendant ce temps, la crédibilité du Conseil de sécurité et de l'Organisation tout entière continue de pâtir lorsque le Conseil adopte des décisions qui ne peuvent pas être appliquées faute des contingents nécessaires. Je pense en particulier au problème des zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine et à celui de l'élargissement de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda, à la suite du génocide dans ce pays. À l'avenir, il vaudrait mieux s'assurer que les forces et le matériel nécessaires sont disponibles avant de décider de créer une nouvelle opération de maintien de la paix ou de confier une tâche nouvelle à une opération existante.

100. La consolidation de la paix est un autre domaine pour lequel la volonté des États de fournir les ressources requises est cruciale. C'est là un processus qui peut durer longtemps et être coûteux – sauf si on en compare le coût à celui des activités de rétablissement de la paix et de maintien de la paix qui seraient nécessaires au cas où le conflit reprendrait. Il ressort de l'expérience de ces dernières années que, lorsqu'elle met au point un plan global de règlement, incorporant des éléments relevant de la consolidation de la paix, l'Organisation devrait consulter les institutions financières internationales suffisamment à l'avance pour s'assurer que le coût de l'exécution du plan est pris en considération dans l'élaboration des plans économiques du gouvernement intéressé. Les problèmes dans ce domaine sont aggravés par le fait que de nombreux donateurs ne tiennent pas à financer des éléments pourtant cruciaux, tels que la transformation de mouvements de guérilla en partis politiques, la mise en place de nouvelles forces de police ou l'achat de terres devant servir à des programmes de distribution de terres en échange d'armes.

101. De même, l'indemnisation des pays subissant les répercussions des sanctions décrétées contre leurs voisins ou contre leurs partenaires économiques ne sera possible que si les États Membres relativement riches acceptent ce double argument : sur le plan moral, ces pays ne devraient pas avoir à supporter seuls les coûts résultant de sanctions décidées collectivement par la communauté internationale et, sur le plan pratique, ce dédommagement est nécessaire pour les encourager à coopérer à l'application des décisions prises par le Conseil de sécurité. Je sais qu'il s'agit de montants importants, mais je suis convaincu qu'ils doivent être fournis si l'on veut que le Conseil puisse continuer à avoir recours au régime de sanctions.

VI. CONCLUSION

102. En présentant ce rapport aux États Membres à l'aube du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, je voudrais contribuer à l'effort entrepris pour renforcer notre capacité commune de faire face aux menaces à la paix et à la sécurité.

103. L'époque actuelle appelle une réflexion nouvelle, un effort commun et la mise au point de moyens inédits de régler les crises. En effet, un monde différent est apparu lorsque la guerre froide a pris fin et nous ne le comprenons encore qu'imparfaitement. Les caractéristiques nouvelles des conflits exigent de nous perception, adaptation, créativité et courage et elles nous obligent à nous attaquer simultanément aux manifestations immédiates et aux causes profondes du conflit, ces dernières tenant très souvent à l'absence de perspectives économiques et à l'injustice sociale. Avant toute chose peut-être, elles exigent une volonté de coopération et un attachement à un multilatéralisme véritable plus profonds que jamais auparavant.

104. C'est pour cette raison que, tout au long de ce rapport, j'insiste sur la nécessité de prendre des décisions difficiles. Face à la réalité des obstacles à la paix et à la sécurité, ces décisions difficiles, avec le recul du temps, nous apparaîtront comme relativement aisées par rapport aux embûches qui nous attendent.

105. Frustrations et pessimisme ne sont pas de mise : ces dernières années, nous avons progressé, plus que beaucoup n'auraient jamais pu le penser, pour nous rapprocher de la façon dont l'ONU doit être utilisée. Cet appel à la décision est un appel à la confiance et au courage.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 27 (A/47/27), appendice I.

² Voir Annuaire des Nations Unies sur le désarmement, vol. 5 : 1980 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.81.IX.4), appendice VII.