

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
20 avril 2001
Français
Original: anglais

**Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions
au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation
d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies****Rapport du Secrétaire général****I. Introduction**

1. Lors d'un débat public tenu le 15 novembre 2000, le Conseil de sécurité a entrepris un examen critique de la manière dont il procède et des raisons qui l'amènent à prendre la décision de mettre fin à une mission de maintien de la paix ou de modifier suffisamment son mandat pour qu'elle passe à une nouvelle phase de son évolution opérationnelle. Au cours de ce débat, les 15 États membres et 19 États non membres du Conseil ont fait des déclarations, ce qui témoigne du vif intérêt suscité par cette question (voir S/PV.4223 et reprise 1).

2. Par lettre de son président en date du 30 novembre 2000 (S/2000/1141), le Conseil de sécurité m'a demandé de présenter un rapport sur la question, assorti d'une analyse et de recommandations, en tenant compte des responsabilités des différents organes du système des Nations Unies et des vues exprimées à la 4223e séance du Conseil. Le présent rapport fait suite à cette demande.

3. La question qui figure au coeur de ce débat consiste à déterminer les facteurs que le Conseil de sécurité devrait prendre en considération lorsqu'il décide de lancer une opération de maintien de la paix, d'y mettre fin ou de modifier sensiblement son mandat. Comme les membres du Conseil de sécurité le comprendront, il est difficile de tirer des conclusions simples et tranchées dans ce domaine étant donné les caractéristiques très particulières de chaque conflit et

l'appui international inégal que suscitent les différentes opérations de paix. Cela étant, il existe des enseignements d'ordre général et des principes directeurs qui peuvent aider à prendre ces décisions difficiles. La présente question revêt une importance déterminante pour le Conseil et, de manière plus large, pour d'autres organes et institutions du système des Nations Unies dans son ensemble.

II. Deux questions à aborder

4. Tout au long des années 1990, l'Organisation des Nations Unies a dû faire face à des conflits nombreux, ardues et complexes. Même si l'on peut faire état de plusieurs succès, force est de reconnaître que dans certains cas, les objectifs n'ont pas été atteints. Comme le fait observer le document officiel consacré à cette question (S/2000/1072, annexe, par. 1), plus d'une fois au cours des 10 dernières années l'ONU a retiré une opération de maintien de la paix ou modifié radicalement son mandat, pour constater ensuite que la situation demeurerait instable ou semblait à nouveau dans la violence.

5. Pour mieux examiner ces problèmes, j'ai divisé ce rapport en deux parties. La première partie, qui fait suite à l'utile et franc débat tenu au Conseil en novembre 2000 sur la question intitulée « Pas de sortie sans stratégie », portera sur les conclusions et les principes généraux découlant de l'expérience acquise en matière

de maintien et de consolidation de la paix au cours des 10 dernières années que les membres du Conseil pourraient utilement prendre en considération lorsqu'ils décident de lancer une opération de paix, d'y mettre fin ou de modifier sensiblement son mandat. La conclusion de cette partie contiendra des observations sur la coopération avec les organisations régionales et sur certaines des conditions à réunir pour réussir notre sortie du Kosovo, en République fédérale de Yougoslavie, et du Timor oriental.

6. La deuxième et dernière partie portera sur certains aspects essentiels du rôle dévolu respectivement au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale et aux autres organes et institutions du système des Nations Unies. Ce rôle commence bien avant la création effective d'une opération. Comme l'ont fait remarquer un certain nombre de membres lors des délibérations du Conseil en novembre 1999, une bonne stratégie de « sortie » ou de « transition » est subordonnée à une bonne stratégie d'« entrée ».

III. Principes directeurs d'une stratégie de sortie

7. La question de savoir s'il faut mettre un terme à une opération de maintien de la paix ou en modifier radicalement la nature peut se poser dans les trois situations suivantes : le mandat de l'opération a été mené à bien, l'opération s'est soldée par un échec ou elle a obtenu un succès partiel. Dans ces trois cas, un certain nombre de questions doivent être prises en considération lorsqu'on envisage de mettre fin à une mission ou d'en déléguer la responsabilité à un autre organisme des Nations Unies ou à une organisation régionale.

Le mandat a été rempli

8. Comme de nombreux membres du Conseil de sécurité l'ont fait observer lors du débat tenu en novembre, l'objectif ultime d'une opération de paix est la réalisation d'une paix durable. En cas de conflit international, la paix est durable lorsque deux États sont parvenus à un accord sur le règlement de leur conflit, respectent l'indépendance politique et l'intégrité territoriale l'un de l'autre et reconnaissent leurs frontières communes, qu'ils ont délimitées ou qu'ils sont convenus de délimiter. J'encourage les États Membres à faire davantage appel à la Cour internationale de Justice pour régler ce type de différend, comme le Honduras et

le Nicaragua l'ont très utilement fait pour régler leur différend relatif à la côte des Mosquitos. Un autre exemple en est la décision prise par la Jamahiriya arabe libyenne et le Tchad de soumettre leur différend relatif à la bande d'Aouzou à la Cour internationale de Justice, qui a rendu un arrêt dont l'application a été facilitée par le déploiement du Groupe d'observateurs des Nations Unies dans la bande d'Aouzou (GONUBA).

9. Même dans les conflits internationaux où il existe une ferme volonté politique de parvenir à un règlement, les Nations Unies jouent un rôle essentiel en facilitant à la fois le rétablissement de la confiance mutuelle et le relèvement économique qui contribueront à pérenniser une frontière mutuellement reconnue et une paix négociée. Comme dans le cas de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) par exemple, les activités de consolidation de la paix comprennent la surveillance de la séparation des forces et la fourniture d'une assistance technique aux opérations de déminage humanitaire, ainsi que la coordination avec les autres acteurs internationaux et les organismes du système des Nations Unies qui facilitent le retour et la réinstallation des réfugiés et des déplacés.

10. En cas de guerre civile, l'instauration d'une paix durable pose des problèmes encore plus complexes. La paix devient durable, non pas quand tous les conflits ont été extirpés d'une société, mais lorsqu'il devient possible de régler de manière pacifique les conflits inhérents à cette société dans le respect de la souveraineté nationale et, de manière générale, par l'exercice d'une gouvernance fondée sur une large participation. Pour atteindre cet objectif, il existe dans de nombreux cas une stratégie efficace qui consiste à aider les belligérants à déplacer le lieu de leurs affrontements politiques ou économiques en les transférant du champ de bataille à un cadre institutionnel permettant d'engager un processus de règlement pacifique et de régler de la même manière leurs différends futurs. Pour faciliter ce transfert, le mandat des missions devrait inclure la consolidation de la paix et prévoir des activités de renforcement des institutions et de promotion de la bonne gouvernance et de l'état de droit en aidant les parties à mettre en place des institutions légitimes et largement représentatives.

11. Comme le Conseil de sécurité en a débattu le 5 février 2001, la consolidation de la paix consiste, après qu'une paix a été négociée ou imposée, à s'attaquer aux causes profondes des antagonismes existants et à renforcer les capacités locales de règle-

ment des conflits. Le renforcement des institutions publiques, l'encouragement de la participation politique, la mise en oeuvre d'une réforme agraire, la consolidation de la société civile et la recherche des moyens d'assurer le respect des identités ethniques sont autant de façons de favoriser l'émergence d'un mode de gouvernement pacifique. La consolidation de la paix vise à renforcer les institutions sociales, économiques et politiques et à favoriser les comportements qui permettront d'éviter que les conflits inhérents à toute société ne deviennent violents. En fait, la consolidation de la paix est en première ligne de l'action préventive.

12. Dans les guerres civiles, c'est en général lorsque la paix a dépassé le stade d'une trêve stable ou de la simple capacité de dissuader une rébellion armée qu'elle a le plus de chances de devenir durable. Dans les cas où elle est effectivement devenue durable, on constate souvent que les systèmes de gouvernance ont été réformés dans le sens d'une plus grande sensibilité aux besoins élémentaires des populations aux niveaux local, national et régional. Le développement durable est indispensable pour permettre l'instauration d'une paix durable. Seules les populations sur place peuvent le réaliser, le rôle des Nations Unies se bornant à faciliter un processus qui vise à démanteler les structures de la violence et à créer des conditions propices à une paix et un développement durables.

13. Les stratégies de consolidation de la paix prévoyant un engagement des Nations Unies devraient donc être « stratégiques » au sens ordinaire du terme, et donc adapter les moyens au but visé. S'il est vrai qu'une stratégie de consolidation de la paix doit être conçue pour répondre à un conflit particulier, il est toutefois possible de définir des paramètres généraux applicables à la plupart des conflits. Ces stratégies devraient viser à éliminer les causes des antagonismes locaux en associant le potentiel de changement existant au plan local aux moyens engagés au plan international en vue de faciliter ce processus. C'est de cette interaction entre l'engagement international – ou son absence –, le potentiel local de changement et les antagonismes locaux que dépend le succès éventuel de la consolidation de la paix. Peu de plans de consolidation de la paix réussissent si les pays voisins et un certain nombre d'acteurs internationaux importants ne se décident pas à soutenir la paix au lieu d'alimenter la guerre. C'est ainsi la fin de la guerre froide qui a permis de multiplier les éléments de consolidation de la paix au

sein des opérations de maintien de la paix du début des années 1990.

14. Les caractéristiques des parties doivent être prises en compte dans la planification des activités de consolidation de la paix. Par exemple, plus les factions sont violentes et nombreuses, plus le nombre des personnes déplacées est important, plus les groupes vulnérables sont répandus (comme c'était le cas en Somalie en 1992), plus le processus de paix sera ardu et plus l'aide et l'autorité de la communauté internationale seront nécessaires pour restaurer la paix.

15. Dans des contextes moins défavorables, un contrôle international peut s'avérer suffisant pour instaurer une paix durable. Les activités de contrôle aident à promouvoir la transparence entre des partenaires qui ne se font pas confiance, mais qui ont néanmoins un intérêt commun à favoriser la paix. Le maintien de la paix et l'aide qui l'accompagne peuvent aussi réduire les risques d'échec, en aidant par exemple à financer et à certifier le regroupement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants comme cela a été fait en El Salvador avec l'aide de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) et au Mozambique avec l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ). Dans ce genre de situation, la coordination et l'aide internationales peuvent jouer un rôle déterminant pour surmonter les antagonismes et résoudre les éventuels problèmes de mise en oeuvre.

16. Un accord de paix global est le meilleur gage de succès d'une opération de maintien de la paix. Loin de se limiter à un simple accord de cessation des hostilités, ce genre d'accord devrait s'attaquer aux causes profondes du conflit et doit mettre en place les institutions à moitié souveraines qui sont nécessaires pour gérer une transition pacifique (comme l'a fait le Conseil national suprême au Cambodge) ou préciser lui-même la forme que les parties sont convenues de donner aux institutions souveraines réformées (comme l'ont fait les traités de paix dans le cas d'El Salvador). Dans les contextes favorables, une présence internationale de maintien de la paix peut par elle-même décourager les violations, en raison du prix éventuel à payer pour la dénonciation d'accords internationaux et l'encouragement ainsi donné à renforcer l'intervention internationale dans les affaires intérieures du pays.

17. Dans des contextes plus défavorables, les opérations relevant du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies peuvent aider à résoudre des problèmes de res-

pect des engagements et de coopération en assurant directement l'application d'accords de paix ou en augmentant le coût du prix à payer en cas de violation de ces accords. Dans ce genre de situation, l'emploi de la force pour résister aux agissements de parties qui cherchent à empêcher une opération d'accomplir son mandat devrait être – et est généralement – autorisé et étayé par des ressources, et ceci dans le cadre de l'application d'un traité de paix global ou pour lui en tenir lieu lorsqu'il n'y en a pas, comme dans le cas, respectivement, de l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) en Croatie et de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Cet appui musclé peut s'avérer nécessaire pour faire pièce à une profonde méfiance et contrer les puissantes motivations qui poussent à enfreindre un accord de paix. Au Kosovo par exemple, l'existence de nombreuses factions hostiles dépourvues d'instances dirigeantes cohérentes rend encore plus difficile l'instauration d'une paix qui se prolongerait d'elle-même. Une direction vigilante exercée par une instance internationale impartiale en vue de garantir les attributions d'une souveraineté réelle et le respect des droits de l'homme peut donc s'avérer nécessaire pour un moment.

18. Le potentiel économique et social des pays dévastés par la guerre varie également. Certains pays, comme l'ex-Yougoslavie, connaissaient au départ un niveau de développement économique appréciable. Même après la guerre, ils continuent parfois de disposer d'un potentiel considérable du fait du niveau d'instruction élevé de leur population. D'autres, qui étaient pauvres au départ, ont été encore appauvris par la guerre, comme l'Angola, le Cambodge et le Soudan. Dans un cas comme dans l'autre, la reconstruction est indispensable; plus les dommages causés aux secteurs économique et social sont graves, plus le rôle multidimensionnel de la communauté internationale doit être important. La fourniture d'une aide économique internationale et la création d'emplois productifs sont les premières manifestations de la paix et peuvent amener des factions rivales à procéder à un désarmement effectif et à miser sur la paix. Les populations locales bénéficieront de l'aide internationale au relèvement des institutions, y compris une armée et une police unifiées, sans parler de la tâche encore plus ardue qui consiste à créer un système scolaire propre à encourager la réconciliation des générations futures.

19. Le renforcement des institutions légitimes en tant qu'activité menée dans le cadre d'une opération de maintien de la paix et/ou à sa suite est donc souvent au coeur de l'engagement des Nations Unies dans des pays qui s'efforcent de mettre fin à une guerre civile. Il soulève une autre question importante pour le succès d'une transition de ce genre : la question des ressources nécessaires à l'exécution d'un mandat donné et garantissant que l'opération et ses partenaires disposent des outils techniques et administratifs voulus pour accomplir certaines tâches critiques du programme comme la remise sur pied de l'administration et des infrastructures civiles et le désarmement effectif, la démobilisation et la réinsertion.

20. Le système des Nations Unies a identifié récemment trois grands objectifs dont la réalisation a souvent permis de déboucher sur une véritable et générale consolidation de la paix :

a) **Renforcement de la sécurité interne et externe.** Cet objectif implique le déploiement de troupes de maintien de la paix et/ou d'observateurs militaires chargés d'assurer la sécurité ou de négocier la liberté d'accès, en vue de faciliter une réforme des forces de maintien de l'ordre, notamment par la mise en place d'une police neutre dans laquelle la population se reconnaisse largement; le désarmement, la démobilisation et la réinsertion; une réforme des systèmes judiciaire et carcéral; le déminage et le renforcement des capacités en matière d'action antimines;

b) **Renforcement des institutions politiques et de la gouvernance.** Cet objectif implique la création ou le renforcement d'institutions nationales démocratiques, de partis politiques et d'autres structures de caractère participatif, dont les médias; le renforcement des moyens d'action de l'administration et de la société civile; une assistance technique dans le domaine des droits de l'homme; des mesures d'instruction et d'éducation civique; une assistance électorale qui couvre notamment l'élaboration d'une législation en la matière, la formulation d'un code de conduite et l'institution de commissions électorales; et un appui à la lutte contre la corruption;

c) **Promotion du relèvement et du développement économique et social.** Cet objectif implique la création des conditions nécessaires à une reprise du développement économique et social; le retour et la réinsertion durables des personnes déplacées et des réfugiés; l'adoption de mesures de confiance favorisant

la réconciliation nationale; l'adoption de mesures favorisant la participation la plus active possible de la société civile, et notamment des organisations non gouvernementales nationales et des organisations féminines; une écoute plus grande des besoins des jeunes, et notamment des jeunes hommes; la fourniture de services sociaux (santé, éducation, eau et assainissement); la fourniture de moyens de subsistance viables aux soldats démobilisés, ainsi qu'aux réfugiés et aux personnes déplacées après leur retour chez eux; la création d'emplois, le développement du microcrédit et la promotion d'activités génératrices de revenus; la reconstruction des routes, des ponts et des chemins de fer afin d'ouvrir aux populations l'accès aux régions dévastées par la guerre et d'y relancer la production agricole; des services de soutien psychosocial post-traumatique à l'intention des populations touchées par la guerre.

21. Étant donné la difficulté et le coût souvent considérables de ce genre d'entreprise de restauration de la paix, il est essentiel de veiller à ce que toutes les grandes composantes du système des Nations Unies s'y investissent pleinement et collaborent entre elles dans un esprit constructif. Je tiens à souligner ce point parce qu'aucun département ni aucun organisme ne saurait à lui seul concevoir et mettre en oeuvre l'ensemble des éléments d'une stratégie globale de paix. Comme l'on fait valoir un certain nombre de membres du Conseil de sécurité en novembre 2000, pour réussir sa sortie, une opération de maintien de la paix doit pouvoir compter sur l'esprit de collaboration et d'ouverture du système des Nations Unies et sur l'efficacité des autres acteurs internationaux, y compris les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales qui ne font pas partie de l'opération proprement dite.

22. Le travail de ces acteurs – qu'il s'agisse d'organismes des Nations Unies comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Haut Commissariat aux droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour le développement, ou encore de la Banque mondiale ou d'organismes chargés de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, tant bilatéraux que multilatéraux et tant publics que privés – devra se poursuivre longtemps après le retrait de l'opération de maintien de la paix. Pour assurer un transfert harmonieux des responsabilités à tous ces organismes, il convient de s'y préparer dès les premiers stades de l'opération de maintien de la paix. Plus ces partenaires seront étroitement associés à l'opération de

maintien de la paix sur l'ensemble du territoire qu'elle couvre, mieux ils seront placés pour faire avancer le processus de consolidation de la paix. La pratique consistant à nommer le coordonnateur résident des Nations Unies au poste de représentant spécial adjoint ou représentant adjoint du Secrétaire général facilite ce transfert de responsabilité, en favorisant une relance rapide des programmes de développement et une transition harmonieuse entre le personnel de l'opération de paix et l'équipe de pays de l'ONU, laquelle est composée pour l'essentiel des chefs des organismes opérationnels de l'ONU en place. De même, au Siège de l'Organisation, l'établissement de liens institutionnels plus étroits entre les organes intergouvernementaux et les services internes des Nations Unies respectivement chargés de la paix, de la sécurité et du développement, devrait permettre aux responsables politiques de maintenir le cap stratégique d'un processus de consolidation de la paix. La coordination institutionnelle au sein des Nations Unies a déjà fait des progrès considérables et continue de faire l'objet de nouveaux efforts d'amélioration.

23. Il arrive fréquemment que l'amélioration de la sécurité consécutive au déploiement d'une opération de maintien de la paix entraîne un redressement économique spectaculaire dans la zone de l'opération. L'investissement public et privé tend à augmenter, tout comme les apports d'aide étrangère non militaire. À l'inverse, le retrait d'une importante opération risque d'entraîner des effets négatifs, eux aussi spectaculaires, tant pour des entreprises dont la prospérité reposait sur la fourniture de biens et services à l'opération que sur le personnel recruté sur le plan local qui travaillait pour elle. Si, dans bien des cas, ces effets sont limités à des secteurs particuliers et ne compromettent pas le redressement global de l'économie, ils n'en sont pas moins réels. Il y a là une raison supplémentaire de planifier soigneusement la transition, de sorte que les progrès réalisés pendant le déploiement de l'opération de maintien de la paix puissent être sauvegardés.

24. Il faut toutefois reconnaître qu'une stratégie globale comme celle qui est préconisée plus haut n'est pas toujours possible à court terme. Il y a des cas où ce que l'on peut espérer faire de mieux est de mettre en place une présence stabilisatrice sur la base d'un accord limité. Lorsque l'occasion se présente, par exemple de consolider un cessez-le-feu et par là même de contenir un conflit et d'atténuer les souffrances des populations, il faut la saisir. Dans ce genre de situation, une fois

qu'une stabilité relative a été restaurée et que les passions attisées par la guerre ont diminué, on peut espérer que l'amélioration du contexte politique renforcera les perspectives de négociation et de mise en oeuvre d'une paix durable.

25. Même lorsqu'une opération a accompli la mission qui lui avait été confiée, le Conseil peut souhaiter faire le point de la situation. Les progrès réalisés survivront-ils au retrait de l'opération? Est-ce que le déploiement d'une mission de suivi des Nations Unies ou d'une organisation régionale pourrait les consolider? Les moyens et les ressources nécessaires sont-ils garantis? La phase suivante aboutira-t-elle à une amélioration de la situation par rapport à ce qu'elle est actuellement?

Inaccomplissement du mandat d'une opération

26. Dans d'autres cas, le Conseil peut constater que la situation sur le terrain s'est radicalement modifiée ou que l'opération ne réussit pas à apporter une contribution utile et qu'il n'y a apparemment guère de chances qu'elle puisse le faire. Il peut décider alors de la retirer, ce qui revient à reconnaître que le maintien de la paix est parfois voué à l'échec du fait que les conditions nécessaires à une transition sans heurts vers la consolidation de la paix après le conflit ne sont pas réunies. L'expérience vécue par l'ONU en Angola et en Somalie, par exemple, montre bien que si les opérations de maintien de la paix peuvent effectivement faire la différence entre la paix et la guerre lorsque les conditions sont favorables, il y a des cas où elles ne sont pas un outil efficace, notamment lorsque les parties au conflit refusent obstinément de coopérer ou de respecter leurs engagements. Dans de tels cas, d'autres outils peuvent se révéler utiles, comme par exemple des interventions autorisées par des organisations régionales, ou des opérations multinationales jouissant du consentement de l'État qui les accueille, ou encore des initiatives publiques ou privées. Le fait de clore une mission parce que les parties ne respectent pas leurs engagements ne met fin à la responsabilité ni du système des Nations Unies ni du Conseil de sécurité et ne signale pas nécessairement un manque d'intérêt de la part de ce dernier. Séparément et collectivement, les membres du Conseil devraient examiner quels moyens ils ont de peser sur le conflit, par exemple en mobilisant des « Amis du Secrétaire général » susceptibles d'exercer leur influence en faveur de la restauration de la paix. Vu les conséquences prévisibles d'un échec et d'un retrait complets,

le Conseil peut décider d'envoyer une mission sur les lieux de la crise pour montrer qu'il ne s'en désintéresse pas, pour recueillir des informations de première main et pour encourager ses membres à produire de nouvelles idées et formuler de nouvelles stratégies sur la suite des opérations.

27. Lorsque les membres du Conseil de sécurité eux-mêmes se trouvent dans l'impossibilité, pour toute sorte de raisons, d'accompagner une opération de maintien de la paix des Nations Unies jusqu'à l'accomplissement complet de sa mission, il faut se demander s'il existe des solutions de rechange à cette opération qui puissent apporter une contribution utile. À cet égard, le maintien sur place des organismes humanitaires, si tant est qu'ils puissent poursuivre leurs activités sans mettre en danger la vie de leur personnel, ne remplacera pas le maintien de la paix proprement dit, mais pourra jouer un rôle essentiel en atténuant les effets du retrait de l'opération.

28. Au cours des 10 dernières années, l'expérience du retrait sans stratégie de suivi de la Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU) – interposée entre deux États – et de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) – qui ne concernait qu'un seul État – a montré que la clôture d'une opération peut être coûteuse tant sur le plan financier que sur le plan humain. Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de mettre fin à la FORDEPRENU en 1999, cette force remplissait effectivement son mandat, surveillait les fragiles frontières de l'ex-République yougoslave de Macédoine et réussissait apparemment à dissuader aussi bien des attaques lancées depuis l'autre côté de la frontière que des incursions moins déstabilisatrices. On aurait ainsi peut-être pu prévenir les raids lancés récemment à travers la frontière par des groupes insurrectionnels armés opérant à partir de bases au Kosovo, si on avait laissé la FORDEPRENU poursuivre sa mission, même dans une configuration réduite. Quant au génocide rwandais qui a suivi la décision prise par le Conseil de réduire considérablement les moyens de la MINUAR plutôt que de les renforcer, il a suscité de profondes interrogations morales et de douloureuses analyses de responsabilité, dont celle à laquelle s'est livrée la Commission d'enquête indépendante. L'échec du Secrétariat et du Conseil de sécurité à prévenir le génocide ou à y mettre un terme, une fois que son ampleur a été connue, est incontestable. Il convient également de noter que lorsque la communauté internationale a enfin

accepté la responsabilité qui était la sienne face à la crise humanitaire dans la région des Grands Lacs, le coût de l'aide aux réfugiés qui a suivi a dépassé très largement les estimations les plus élevées du coût d'une MINUAR renforcée. Ainsi par exemple, du point de vue financier, le coût réel de la MINUAR s'est élevé à 4,37 millions de dollars; le coût annuel des 5 000 soldats supplémentaires que le commandant de la Force, le général Roméo Dallaire, estimait nécessaires pour prévenir le génocide ou l'arrêter, a été évalué à 500 millions de dollars; le coût de l'aide humanitaire au Rwanda et à la région consécutive au génocide a dépassé les 4,5 milliards de dollars.

En cas de succès partiel

29. Entre le franc succès et l'échec patent s'étend une vaste zone grise. Confronté à une situation ambiguë, le Conseil de sécurité peut envisager de retirer une opération qui a un effet positif sur certains plans, mais se trouve bloquée sur d'autres. Quand l'incertitude règne, il peut être utile de se poser les questions suivantes : l'opération de paix a-t-elle eu un impact favorable sur la vie de ceux qui sont pris au piège de la crise; le pays est-il en meilleur état qu'il ne l'aurait été sans une opération de maintien de la paix des Nations Unies? Enfin, et essentiellement du point de vue du présent rapport, les progrès réalisés pourront-ils être maintenus si l'on met fin à l'opération? Ce genre de questions se justifie lorsqu'une mission a mené à bien plusieurs des volets de son mandat, mais qu'elle est dans l'impossibilité d'atteindre tous ses objectifs.

30. La prise de décisions est plus complexe dans les situations où la mission présente un tableau moins encourageant et des perspectives incertaines, et/ou lorsque les pertes en hommes et les autres coûts ont dépassé les prévisions. Le Conseil de sécurité devrait alors procéder à un examen critique approfondi du mandat de la mission. Faute de solution politique, une mission moins visible mais non limitée dans le temps est-elle la meilleure solution de rechange? Si le Conseil décide de maintenir le cap, a-t-on les moyens de prévenir l'émergence de profiteurs de guerre ou de pêcheurs en eaux troubles et/ou de les tenir en échec par des voies politiques? Quelles modifications de la stratégie de sortie pourraient, comme il a été mentionné plus haut, favoriser une transition vers une stabilisation de la situation ou une paix durable?

31. L'expérience vécue en Haïti en 1993 offre un exemple de ce genre de situation. On s'était rendu à

l'évidence que l'intransigeance du régime Cédras interdisait l'application des dispositions de l'Accord de Governors Island. Les États-Unis d'Amérique et le Président Jean-Bertrand Aristide légitimement élu ont alors demandé au Conseil de sécurité d'autoriser une intervention multinationale. La Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) ayant succédé à la force multinationale, l'ONU a repris à son compte les fonctions de maintien et de consolidation de la paix, ce qui l'a amenée à assurer la sécurité, à aider à mettre sur pied une police compétente et à contribuer au relèvement et au redressement du pays. La MINUHA et les opérations qui lui ont succédé ont apporté leur appui aux élections en Haïti et coopéré avec la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) chargée de la défense des droits de l'homme et avec la Mission d'observation électorale de l'Organisation des États américains. L'ensemble de ces activités a contribué à la restauration du Gouvernement légitimement élu.

32. À cet égard, je tiens à signaler un obstacle majeur à la capacité de l'ONU de mettre en oeuvre de façon efficace les mandats à long terme et à phases multiples qui lui sont confiés et dont il est question dans le présent rapport. Il s'agit de la précarité du financement par contribution volontaire de programmes de soutien qui ne font pas partie intégrante de l'opération de maintien de la paix en tant que telle, mais sur qui repose, en dernier ressort, le succès de cette opération. Il arrive fréquemment que les contributions volontaires soient versées tardivement ou ne soient pas versées du tout, avec pour résultat que l'opération de maintien de la paix demeure l'unique et insuffisante dimension de ce qui était censé être une stratégie multidimensionnelle. Par exemple, si une opération doit, en fin de mandat, transférer ses fonctions à des autorités nationales qui ont besoin de formation et d'équipement, les bailleurs de fonds sont-ils prêts à financer cette formation et cet équipement? Si, comme c'est le cas avec la Force d'interposition des Nations Unies au Liban (FINUL) et la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), l'opération est censée assurer la stabilité pendant que l'on procède à la démarcation de la frontière, y a-t-il de l'argent pour la commission de démarcation? S'il existe une possibilité, en démobilisant et en réinsérant les combattants, de faire en sorte que la guerre ne soit plus considérée comme une option, dispose-t-on de ressources suffisantes pour mener ce processus jusqu'à son point de non-retour? Étant donné la difficulté de faire financer des dépenses majeures et de long terme par des contributions statutai-

res, les membres du Conseil voudront peut-être exercer individuellement et collectivement leur influence en vue d'aider à mobiliser à temps les contributions volontaires nécessaires.

33. La question prend une importance particulière au moment du lancement d'une opération de maintien de la paix ainsi qu'au moment où cette opération se voit progressivement réduite pour être remplacée par une présence chargée d'assurer son suivi telle qu'une mission de consolidation de la paix. Ce problème de financement devra être résolu si le Conseil de sécurité veut faire la preuve de sa volonté d'aider les opérations de maintien de la paix à réussir leur sortie et à laisser derrière elles une paix durable.

34. L'abondance des moyens ne peut en aucun cas compenser l'absence de volonté politique des parties. Par contre, lorsque les parties sont disposées à coopérer, une présence des Nations Unies disposant de moyens suffisants peut jouer un rôle critique dans la consolidation de la paix. L'adoption de mesures tendant à résoudre ce problème de financement dans les futures transitions d'une opération à une autre constituerait un aboutissement extrêmement positif et tangible du débat lancé par le Conseil le 15 novembre 2000 et qui doit se poursuivre avec l'examen du présent rapport.

Opérations relevant du Chapitre VIII de la Charte

35. Même si le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies traite de la coopération avec les organisations régionales, il a fallu attendre les 10 dernières années pour que cette coopération devienne un important volet du maintien de la paix. Dans certaines situations, le partenariat entre les acteurs locaux et l'Organisation universelle a facilité le travail de la communauté internationale en conjuguant la motivation et les connaissances des premiers à la légitimité, au savoir-faire et aux moyens de la seconde.

36. Cela dit, la capacité des organisations régionales à contribuer à ce travail est parfois limitée par un certain nombre de facteurs. Des conflits continueront de surgir dans des régions où les organisations régionales ne disposent pas des moyens ou du savoir-faire nécessaires pour leur apporter une réponse efficace; où les grandes puissances n'ont pas d'intérêts suffisamment vitaux pour motiver leur intervention; ou encore, à l'inverse, où les grandes puissances ont des intérêts fortement contrastés qui ne sauraient être conciliés que

dans un cadre universel. Dans certains cas, un déploiement régional peut susciter une opposition politique soit au sein de l'organisation régionale soit de la part du pays concerné. Et même là où les organisations régionales ont les moyens de jouer un rôle, la présence de plusieurs organisations dans le territoire d'une même mission peut faire naître des problèmes de coordination et rendre plus difficile la formulation d'une stratégie de sortie cohérente.

37. Pour l'ONU, la délégation à d'autres organisations suscite un certain nombre de préoccupations : elle risque d'être interprétée comme signalant un intérêt ou un engagement moins prononcé de la part de la communauté internationale; elle pourrait entraîner une inégalité de traitement des conflits suivant l'endroit où ils se déroulent; ou encore, elle risque de couvrir des mesures inappropriées de l'autorité des Nations Unies. Il est indispensable que le Conseil de sécurité reste disposé à intervenir, y compris en déployant des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

38. On peut tirer quatre leçons précises de l'expérience passée :

- Premièrement, il faudrait que les acteurs destinés à mettre en oeuvre un accord de paix puissent assister à la phase de négociation de cet accord;
- Deuxièmement, il importe que les principaux acteurs d'une négociation aient une appréciation réaliste des moyens et des avantages comparatifs des différents organismes d'exécution;
- Troisièmement, il ne doit y avoir aucune ambiguïté dans la chaîne hiérarchique et la division du travail, faute de quoi la force qui, idéalement, devrait naître de la diversité des contributions de chacun, se transforme en faiblesse en raison de l'incohérence d'efforts qui s'annulent les uns les autres;
- Enfin, si l'on veut améliorer le potentiel de ces partenariats entre l'ONU et les organisations régionales, il serait souhaitable que ces dernières se donnent les moyens de déployer sur le terrain non seulement des contingents militaires de maintien de la paix, mais encore du personnel civil pertinent comme par exemple des policiers, des magistrats et des spécialistes de l'administration judiciaire. Leurs efforts en ce sens pourraient nécessiter une aide de communauté internationale.

Le Kosovo et le Timor oriental

39. Tout en présentant d'importantes différences de contexte, les cas du Kosovo et du Timor oriental illustrent bien l'un et l'autre la difficulté de mettre en place une stratégie efficace de sortie. Dans le cas du Kosovo, le retrait de la MINUK est, selon le mandat de celle-ci, lié à la détermination du statut définitif du territoire. Or on semble être encore loin de voir émerger là-dessus un accord susceptible d'emporter l'indispensable adhésion des parties et de la communauté internationale.

40. Conformément à son mandat, la MINUK a commencé à transférer une autonomie et une autorité croissante au Kosovo, tout en évitant de prendre quelque mesure que ce soit qui pourrait préjuger de ce que sera son statut final. Pour cela, mon Représentant spécial devra conserver certains pouvoirs et pouvoir compter sur une opération capable de le soutenir dans l'exercice de ses fonctions.

41. Pendant ce temps, il existe une tension inévitable entre les aspirations de certains au Kosovo et le mandat défini par le Conseil de sécurité. Dans ces conditions, il ne semble pas y avoir d'alternative à une prolongation de la présence de la MINUK et à la stricte mise en oeuvre de la résolution 1244 (1999) jusqu'au jour où l'on pourra parvenir à un accord sur le statut final.

42. Dans le cas du Timor oriental, la situation est beaucoup plus claire. L'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) a pour mandat de préparer le Timor oriental à l'indépendance, qui sera accordée, après quoi il sera mis fin à l'ATNUTO. Une mission de maintien de la paix de suivi sera cependant nécessaire afin d'étayer le nouvel État et de veiller au succès et à la viabilité de son indépendance. Cette nouvelle opération devrait comprendre des éléments militaires et de police. En outre, il faudra que la communauté internationale continue de fournir des compétences substantielles en matière d'administration civile afin d'aider les Timorais.

43. Le principal défi à relever dans le cas du Timor oriental est de faire en sorte que n'aient pas été inutiles, faute d'une attention et d'un appui suffisants de la communauté internationale au nouvel État, les sacrifices considérables consentis par les Timorais, l'investissement substantiel de la communauté internationale, et finalement la coopération des parties, qui est la condition même d'une transition réussie vers l'indépendance. Cela dit, il importe également de passer le plus rapidement possible, mais de façon respon-

sable, à une formule plus normale d'aide au développement.

IV. Rôle du Conseil de sécurité et d'autres organes principaux

44. J'en viens maintenant au rôle qui revient au Conseil de sécurité et à d'autres organes et organismes principaux des Nations Unies dans la formulation et l'exécution de ces décisions vitales. Une bonne stratégie de retrait exige une bonne stratégie de démarrage. À cet égard, le Conseil de sécurité est censé convenir d'un mandat clair et réalisable, fondé sur une conception de la nature du conflit commune à tous ses membres. Le Secrétariat doit établir l'analyse claire et solidement étayée dont le Conseil de sécurité a besoin pour arrêter une stratégie de paix effective. Les membres du Conseil de sécurité sont censés user de leur influence pour s'assurer dès le départ que les moyens d'exécution nécessaires sont disponibles, et il appartient à l'Assemblée générale d'autoriser l'ouverture de crédit au moment voulu. Plus important encore peut-être, lorsque la durée d'un mandat est presque terminée ou lorsque certains demandent qu'il soit mis fin à une opération, il est particulièrement utile que le Conseil de sécurité tienne un débat approfondi et franc, entre ses membres et entre ceux-ci et les pays qui fournissent des contingents, au sujet des raisons justifiant de renouveler un mandat, de retirer une opération ou de réduire considérablement la présence des Nations Unies. En vue d'une telle décision, le Conseil souhaitera peut-être continuer et développer sa pratique consistant à se rendre dans la zone du conflit, étant donné les avantages évidents que les décideurs retirent de tels contacts directs. Ces visites peuvent être un complément essentiel des rapports du Secrétariat ainsi que des informations que chaque membre du Conseil peut obtenir par lui-même.

Formulation d'un mandat-stratégie

45. Pour qu'une réaction effective puisse être décidée en cas de conflit, il faut que les membres du Conseil perçoivent tous de la même façon la nature du problème. Je m'efforce de présenter dans mes rapports les informations les meilleures et les plus pertinentes dont le Secrétariat dispose, y compris les informations obtenues au moyen de missions d'établissement des faits et de missions techniques envoyées dans la région. L'analyse de ces éléments fait partie intégrante de la

préparation de mes rapports, dont l'objet est de présenter à tous les membres du Conseil une même base de discussion et de décision, indiquant, le cas échéant, diverses options, assorties d'une évaluation réaliste des dangers et des avantages de chacune.

46. Cette évaluation devrait aider le Conseil à décider sur une base réaliste de l'ampleur que doit avoir l'intervention des Nations Unies. Par exemple, la situation se prête-t-elle à une opération qui aiderait les parties à instaurer une paix durable, comme c'était le cas en El Salvador, au Mozambique et en Namibie, par exemple? Ou vaudrait-il mieux envisager une présence stabilisante, à plus long terme, parce qu'aucune solution politique durable n'est en vue, comme c'était le cas par exemple lors de la création de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD)? L'autorité qu'il est prévu de donner au mandat international – qu'il s'agisse d'une opération de supervision, d'assistance multidimensionnelle ou de coercition – convient-elle à la nature du conflit et aux ressources locales disponibles et offre-t-elle les moyens suffisants pour instaurer une paix durable? L'intervention envisagée par le Conseil doit-elle être limitée à un seul pays ou vaut-il mieux s'attaquer au problème sur une base sous-régionale?

47. À ce stade critique du processus de prise de décisions, il faut veiller à éviter tout particulièrement un écueil. Lorsque la situation est extrêmement difficile et que le Conseil de sécurité ne peut rassembler la volonté collective nécessaire pour s'y attaquer, le Conseil peut être tenté d'utiliser l'instrument qu'est le maintien de la paix dans des circonstances auxquelles celui-ci ne se prête pas, comme on l'a fait en Bosnie-Herzégovine dans le cas de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU). Il se peut que l'on réussisse ce faisant à atténuer à court terme les pressions politiques, mais l'on voue inévitablement l'opération à l'échec. Cette façon de procéder a aussi des répercussions plus larges, dont la moindre n'est pas le tort causé à la crédibilité de l'Organisation elle-même, du Conseil de sécurité en particulier, et du maintien de la paix en tant qu'instrument fiable pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

48. Comme les décisions prises à ce stade préliminaire sont essentielles au succès de l'opération, il est crucial de renforcer la capacité qu'a le Secrétariat de présenter au Conseil une analyse crédible et impartiale pour étayer ses délibérations. Dans cette optique, je prends note avec satisfaction de l'appui offert jusqu'à

maintenant aux initiatives de réforme émanant du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies. La tâche n'est pas terminée et j'espère que ce concours continuera de nous être acquis de façon que nous puissions mettre rapidement en place au Siège les moyens de faire face aux exigences de ce début du XXI^e siècle.

49. Je tiens à souligner que la tâche de rassemblement et d'analyse de l'information, menée à bien de façon efficace et rationnelle, doit être un processus continu qui se prolonge pendant toute la durée de l'intervention des Nations Unies; il ne peut se limiter aux premières étapes des délibérations et de l'action du Conseil de sécurité. En effet, une fois que le Conseil de sécurité a décidé de la marche à suivre, il se peut que la situation sur place change ou que de nouveaux éléments d'information viennent modifier les hypothèses et les projections sur lesquelles reposent les décisions prises au départ. Le Conseil de sécurité doit pouvoir compter sur une analyse tout aussi solide lorsqu'il entreprend des examens périodiques ou qu'il envisage de modifier sensiblement le mandat d'une mission.

Exécution

50. Une fois que le Conseil a décidé de la marche à suivre, il a souvent un rôle majeur à jouer pour amener les parties, les acteurs régionaux, les pays qui fournissent des contingents et, d'une façon plus générale, les États Membres, à soutenir le plan arrêté. Chacun de ces acteurs peut être la clef du succès ou de l'échec d'une mission. Cela dit, le soutien des parties reste l'élément fondamental. Pendant la période du déploiement, les membres du Conseil sont souvent le mieux en mesure de renforcer ce soutien et, ce faisant, de juger s'il risque d'y avoir des éléments qui refusent de jouer le jeu. Aussi bien le Conseil de sécurité que le Secrétariat doivent résister à la tentation de formuler l'objectif d'une mission dans une perspective optimiste, et doivent au contraire se préparer au pire. Cette façon de planifier n'a guère pour effet de réduire les budgets, mais ce n'est un secret pour personne que, lorsque des problèmes graves sont apparus sur place, les forces des Nations Unies ont souvent constaté qu'elles manquaient de personnel, qu'elles étaient sous-équipées et qu'elles étaient limitées dans leur action parce que leur mandat avait été défini de façon trop étroite.

51. Il est vraisemblablement plus facile de se procurer le soutien de pays à même de fournir des contingents si ceux-ci sont véritablement consultés sur le

mandat que le Conseil veut adopter ou sur les modifications qu'il peut être nécessaire d'apporter au mandat après le début de l'opération. À cet égard, je note avec satisfaction l'esprit de coopération que dénote la création d'un groupe de travail du Conseil de sécurité chargé d'étudier cette question et des questions connexes.

52. Quel que soit le soin avec lequel une mission est conçue et adaptée aux circonstances, celle-ci ne peut réussir – et, par conséquent, se retirer une fois son mandat accompli – si du personnel, du matériel et des fonds ne lui sont pas offerts et ne sont pas mis en place au moment voulu. La complexité accrue des mandats, qui est inévitable puisqu'elle tient à la nature des problèmes auxquels le Conseil doit faire face pour maintenir la paix et la sécurité internationales, ne fait qu'aggraver les choses. Il est maintenant vital en effet que les gouvernements mettent à la disposition de l'ONU des unités spécialisées et des spécialistes capables d'exécuter ces mandats complexes. Ainsi, l'ONU a eu récemment besoin de services dans les domaines judiciaire et pénitentiaire, de l'administration civile, du génie civil et de la police. Il faudra presque toujours certes que des troupes bien entraînées et bien équipées soient mises en temps voulu à la disposition de l'ONU, mais celles-ci ne suffisent pas par elles-mêmes au succès de la plupart des opérations. Les États Membres doivent être prêts à fournir les moyens spécialisés, militaires et non militaires, qu'exige l'exécution du mandat.

53. L'Assemblée générale peut jouer un rôle crucial dans l'exécution d'une recommandation faite par le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies en ce qui concerne le budget des opérations de paix. Le Groupe a suggéré qu'une somme représentant un faible pourcentage du budget prévu pour la première année de la mission soit mise à la disposition du représentant du Secrétaire général ou de son représentant spécial dirigeant la mission afin de financer – en suivant les conseils du coordonnateur résident de l'équipe de pays de l'ONU – des projets à impact rapide dans la zone d'opérations de la mission. J'espère que, par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, l'Assemblée générale appuiera cette recommandation, au cas par cas, lorsque les budgets d'opérations futures de maintien de la paix lui seront présentés. De même, le Groupe a recommandé que l'Assemblée envisage d'inscrire au budget statutaire des opérations multidimensionnelles, dès la première phase, le coût des programmes de démobilisation et de réinsertion. Je me

propose donc de prévoir des programmes complets de désarmement, de démobilisation et de réinsertion dans les plans que j'établirai à l'avenir pour les opérations de paix, le cas échéant, de façon que le Conseil puisse envisager d'inscrire dans le mandat des opérations des aspects ayant trait au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion et que l'Assemblée générale puisse être saisie de demandes de financement de ces programmes à l'aide des budgets statutaires, dès la phase de démarrage. Je suis heureux de noter à cet égard que le Comité spécial des opérations de maintien de la paix est prêt à étudier l'idée de réserver un petit pourcentage du budget de la première année à des projets à impact rapide et qu'il a demandé que des ressources adéquates soient consacrées à temps aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion lorsque ceux-ci sont prévus par le Conseil de sécurité dans le cadre d'une opération de paix.

54. À la demande de l'Assemblée générale, le Conseil économique et social a récemment créé un groupe consultatif spécial pour les pays qui sortent d'un conflit, l'accent étant mis sur l'Afrique. Comme le représentant d'un État Membre l'a fait observer au cours du débat du Conseil de sécurité, les travaux du groupe devraient être fort utiles aussi pour faciliter une bonne transition entre les opérations de paix et l'action à plus long terme entreprise par les Nations Unies pour promouvoir une paix et un développement durables.

Raisons justifiant de mettre fin à une présence, de la proroger ou de la modifier

55. À quel moment du processus de paix le Conseil de sécurité doit-il envisager de mettre fin à une mission ou d'en réduire considérablement le rôle? Une telle décision semble devoir être régie simplement par la réussite ou l'échec de l'exécution du mandat confié par le Conseil. Toutefois, c'est dans la zone grise, entre réussite évidente et échec flagrant, que la décision est difficile à prendre.

56. Dans certains cas, le Conseil de sécurité a déterminé que la mission a exécuté son mandat. Ainsi, au Mozambique, il a conclu que l'ONUMOZ avait atteint les objectifs fixés et qu'il n'était pas nécessaire de renouveler son mandat. De même, en El Salvador, l'ONUSAL avait réussi à aider les parties à instaurer une paix durable. Toutefois, au moment du retrait de la Mission, certains aspects des accords n'avaient toujours pas été mis en oeuvre. De ce fait, à la demande des parties, l'ONU a maintenu une présence réduite

après le départ de la Mission en 1995. Dans d'autres cas, comme certains membres du Conseil l'ont noté lors du débat du mois de novembre, des missions de consolidation de la paix – par exemple, les bureaux d'appui à la consolidation de la paix établis en République centrafricaine et au Tadjikistan – ont été créées pour prendre le relais afin d'aider les gouvernements à renforcer la stabilité rétablie grâce à l'opération de maintien de la paix.

57. Par contre, il est plus difficile de prendre une décision lorsque le succès fait défaut. Étant donné le caractère imprévisible des différends, c'est là une situation qui est loin d'être rare. Combien de temps l'opération doit-elle rester? Son départ aura-t-il automatiquement pour conséquence la reprise des combats? Si la présence des Nations Unies est maintenue, y a-t-il une perspective raisonnable de progrès? Est-ce là l'option la « moins mauvaise »? Si la réponse à toutes ces questions était oui, il y aurait de fortes raisons de persévérer. Pendant le débat du mois de novembre, un représentant a fort justement fait observer que si le Conseil de sécurité ne s'attaque pas aux causes des conflits, les Nations Unies seront tenues de s'attaquer aux effets de ceux-ci, ce qui signifie que ce sont les organismes tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme alimentaire mondial qui subiront en fin de compte les conséquences.

58. Dans d'autres cas, enfin, le Conseil de sécurité peut considérer que, les parties ne manifestant pas l'engagement et la coopération attendus d'elles, il n'y a aucune raison de maintenir une opération de maintien de la paix. En Angola et en Somalie, par exemple, il a conclu que retirer les missions était la seule démarche viable. La réconciliation ne peut être imposée aux parties. Une opération de maintien de la paix n'est pas l'instrument qui convient si les parties sont résolues à se battre et sa présence risque en fait d'entraver le règlement du différend. En pareil cas toutefois, des dispositions adéquates doivent être prises en vue de maintenir les progrès déjà réalisés vers une paix durable ou, s'il devient nécessaire de clore prématurément la mission, d'atténuer les conséquences que la décision du Conseil risque d'avoir sur le plan humanitaire.

Annexe

Questions fondamentales à poser pendant la durée d'une opération de maintien de la paix

<i>Définition du mandat</i>	<i>Examen périodique ou épisodique</i>	<i>Examen d'une possibilité de retrait</i>
Quelle doit être l'ampleur de l'intervention des Nations Unies? Une action multidimensionnelle, assortie de l'autorité nécessaire pour réaliser une paix durable? Une présence stabilisatrice à plus long terme?	Les progrès sont-ils satisfaisants et est-il prévu que les tendances actuelles se poursuivront?	Si les objectifs du mandat ont été atteints, faut-il les revoir compte tenu des circonstances actuelles?
Comment saurons-nous que le mandat a été exécuté? Quels sont les critères de succès?	Les parties et les pays qui fournissent des contingents continuent-ils à soutenir la mission et ses objectifs?	Quelle est la position des parties et des pays qui fournissent des contingents?
Si la réussite (et par conséquent un retrait réussi) est fonction d'activités qui ne sont pas financées à l'aide du budget statutaire, pouvons-nous être assurés que des contributions volontaires seront disponibles en temps utile?	Si certains refusent de jouer le jeu, quels moyens d'action le Conseil de sécurité a-t-il à sa disposition pour les amener à se joindre de nouveau au processus de paix?	Les acquis se maintiendraient-ils en cas de retrait?
Pourquoi les parties ont-elles accepté le mandat envisagé?	Les donateurs continuent-ils d'offrir leur appui aux éléments financés par des contributions volontaires?	Les acquis pourraient-ils être renforcés par une mission de suivi? Menée par l'ONU ou par une organisation régionale? Le financement serait-il assuré?
Leur assentiment et leur coopération tiennent-ils au fait qu'elles en ont assez de se battre; à l'idée qu'elles peuvent obtenir autant, voire plus, au moyen du processus de paix qu'au moyen des armes; à des pressions exercées par des éléments internes influents; à des pressions exercées par ceux qui les soutenaient précédemment ou d'autres acteurs externes?	S'il existe des problèmes fondamentaux, tiennent-ils à ce que les objectifs ne soient pas adaptés?	Si la mission n'a eu que des effets très limités, le Conseil de sécurité devrait-il revoir les objectifs d'origine?
Quelle qu'en soit la motivation, ce consentement et cette coopération se maintiendront-ils lorsque le processus de paix progressera? (Par exemple, si l'une des parties se joint au processus de paix en pensant qu'elle remportera les élections et s'il devient par la suite apparent qu'elle sera perdante, sera-t-elle encore en mesure de poursuivre l'option de guerre? En pareil cas, le Conseil de sécurité aura-t-il les moyens d'éviter cette possibilité?)	Si l'exécution de certains éléments a pris du retard, que peut-on faire?	S'il n'y a guère de chance que le mandat soit exécuté, les résultats obtenus par la mission sont-ils suffisants pour justifier quand même une prolongation de l'opération? L'objectif d'origine doit-il être révisé compte tenu de cette réalité?
	Le calendrier prévu à l'origine paraît-il encore rationnel?	Si les résultats sont médiocres et que les perspectives ne sont guère encourageantes, quels sont les avantages et les inconvénients respectifs du maintien de l'opération et de son retrait?
	Des options politiques sont-elles apparues depuis le lancement de la mission?	Si l'on considère que la mission s'est soldée par un échec, quels autres moyens le Conseil de sécurité a-t-il à sa disposition pour jouer un rôle positif dans la situation?

Quelles seraient les solutions possibles au cas où certains éléments refuseraient de jouer le jeu ou au cas où des parties auraient accepté le cessez-le-feu à seule fin de gagner du temps pour reconstituer leur capacité de guerre?

L'option de guerre est-elle viable pour les parties et comment peut-on la rendre moins attrayante ou praticable?

Les forces militaires, forces de police et autres personnels seront-ils disponibles à court terme? À moyen terme? Si la mission doit offrir une présence stabilisatrice à plus long terme, est-il vraisemblable que du personnel sera disponible pendant toute la durée de l'opération?

Avons-nous fait connaître à l'opinion publique dans nos pays respectifs les risques encourus et les coûts de l'opération, et avons-nous bien expliqué pourquoi ceux-ci sont justifiés?