



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/571/Add.1
8 juillet 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 118 de l'ordre du jour

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Partage des responsabilités en matière de maintien de
la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les
organisations régionales

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer à l'Assemblée générale ses observations concernant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales" (A/50/571).

ANNEXE

Observations du Secrétaire général

I. GÉNÉRALITÉS

1. De l'avis du Secrétaire général, la question dont traite le rapport du Corps commun d'inspection revêt une importance grandissante et mérite une analyse et une réflexion approfondies. Or, bien que les Inspecteurs aient tenté de l'examiner sous certains de ses principaux aspects, ils ne l'ont pas fait en profondeur et dans les détails. Comme, par ailleurs, ils ont essayé d'aborder bien d'autres sujets que le maintien de la paix, leur rapport perd de vue son thème principal. Pour cette raison, et parce qu'ils sont restés à un niveau beaucoup trop général, leurs recommandations ne s'appuient sur aucun fait probant et ne résistent pas à l'analyse.

2. Ledit rapport est axé sur l'idée que l'Organisation des Nations Unies devrait faire davantage pour renforcer le rôle que peuvent jouer les organisations régionales en matière de diplomatie préventive et dans les opérations de paix. Les inspecteurs donnent une série d'exemples de participation régionale à des opérations de maintien de la paix ou activités connexes, tels l'assistance électorale ou la vérification du respect des droits de l'homme, et demandent que soient définis et adoptés des mécanismes permettant aux organisations régionales d'accéder à des sources de financement, à une formation et à d'autres formes d'appui institutionnel aux opérations de paix.

3. Malgré l'importance incontestable des approches régionales dans les opérations de paix, le rapport n'examine en profondeur aucun exemple récent de participation régionale à des activités de maintien de la paix et ne présente aucune comparaison détaillée des avantages que peuvent présenter ces approches par rapport à des approches mondiales. Cette lacune est d'autant plus regrettable qu'une étude approfondie des points forts et des points faibles des efforts de paix régionaux, tels qu'on a pu les dégager à l'occasion des récentes opérations de maintien de la paix auxquelles ont participé des organisations régionales, aurait considérablement contribué à réaliser l'objectif que visait le rapport.

4. Le Secrétaire général note que les inspecteurs formulent des recommandations dont certaines semblent aller à l'encontre du raisonnement de base de leur étude. Leur prémisse est en effet qu'au moment où la capacité de l'ONU de mener à bien des activités de maintien de la paix est mise à rude épreuve, les organisations régionales pourraient la soulager d'une partie de son fardeau. Or, partant de là, ils aboutissent à la conclusion que l'ONU devrait fournir aux organisations régionales les ressources nécessaires pour leur permettre de jouer un rôle dans le domaine de la paix et de la sécurité. En d'autres termes, il n'est plus question d'alléger le fardeau de l'ONU mais de grever encore davantage ses maigres ressources.

5. Aucune des remarques qui précèdent ne veut dire que le Secrétariat de l'Organisation n'est pas disposé à coopérer avec les organisations régionales ou à leur prêter assistance. Il est au contraire tout à fait favorable à un partage des tâches judicieux et résolument ponctuel dans certaines situations

/...

spécifiques, l'ONU fournissant conseils et assistance techniques dans la limite des ressources dont elle dispose. Le Secrétaire général tient par dessus tout à ce que l'on aborde la question au cas par cas, en prêtant dûment attention à la spécificité de chaque situation ainsi qu'aux points forts, aux points faibles et aux priorités de l'organisation régionale concernée. Il ne pense pas qu'il serait bénéfique, au stade actuel, de suivre la ligne d'action recommandée par les inspecteurs et d'institutionnaliser le processus.

II. OBSERVATIONS CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 a)

6. En recommandant au Siège de mettre au point un programme stratégique complet, les inspecteurs laissent entendre qu'il est possible et souhaitable d'élaborer un modèle général de coopération entre l'ONU et les organisations régionales. Or l'expérience a montré qu'en matière de coopération, les modèles généraux ne sont pas particulièrement utiles. D'ailleurs les inspecteurs eux-mêmes semblent rejeter un modèle de ce genre lorsque, plus loin, ils déclarent qu'"une approche souple et pragmatique s'impose pour répondre aux besoins spécifiques de chaque situation".

Recommandation 1 b)

7. Au cas où l'Assemblée générale approuverait le projet de création d'un service qui servirait de centre d'échange d'informations, et où elle ouvrirait les crédits nécessaires à cette fin, le Secrétaire général préférerait que ce service soit logé dans les locaux du Département des opérations de maintien de la paix, ce qui lui donnerait accès aux installations du Centre d'opérations de ce Département; il souhaiterait par ailleurs que son personnel soit composé de fonctionnaires du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques et peut-être du Département des affaires humanitaires, de façon à en faire un service mixte desservant ces départements, la raison en étant que l'alerte avancée joue un rôle encore plus fondamental dans la diplomatie préventive et la planification des secours d'urgence que dans la planification des opérations de maintien de la paix.

Recommandation 1 c)

8. Les "mécanismes" dont les inspecteurs recommandent la mise au point sont déjà en voie de création. Le rapport ne fait aucune allusion au document sur un cadre de coopération qu'ont établi les Départements des affaires humanitaires, des affaires politiques et des opérations de maintien de la paix, et dont un exemplaire avait pourtant été remis aux inspecteurs lors de son élaboration. Des "équipes de projet" existent déjà sous la forme de "groupes interdépartementaux", créés pour un certain nombre d'opérations de maintien de la paix comme celle menée en Haïti. Malgré leur caractère officieux, ces groupes fonctionnent de façon très efficace.

Recommandation 1 d)

9. Le Secrétaire général accueille cette recommandation avec satisfaction. Le programme de gestion des affaires publiques du Programme des Nations Unies pour

le développement (PNUD) fait peut-être de cet organisme l'institution la plus apte à promouvoir la paix et la sécurité régionales par le renforcement des structures du gouvernement et de la société civile.

Recommandation 2

10. Conclure des "accords-cadres bilatéraux entre l'ONU et les organisations régionales concernant les aspects pratiques du maintien de la paix et des activités connexes" serait un exercice abstrait qui rendrait mal compte de la complexité et de la spécificité extraordinaires des "situations" auxquelles l'Organisation se trouve quotidiennement confrontée. Par contre, ces dernières années, celle-ci a conclu, avec un certain nombre d'organisations régionales, dans des circonstances bien précises, divers arrangements souples, pratiques et ponctuels qui, par leur pragmatisme, se sont révélés plus efficaces et moins entachés de bureaucratie que ne le serait un accord-cadre général, quel qu'il soit.

11. En recommandant que des réunions soient périodiquement organisées entre l'ONU et les organisations régionales, les inspecteurs ne tiennent pas compte du fait que de telles rencontres ont déjà lieu et que, à quelques exceptions près, elles ne sont pas particulièrement fructueuses. Il faut certainement continuer d'organiser, sur un mode pragmatique et souple, des réunions spécifiquement consacrées à des questions de coopération bien précises, mais au stade actuel, il ne paraît pas indiqué d'institutionnaliser d'autres réunions d'ordre général.

Recommandation 3

12. Les représentants spéciaux du Secrétaire général restent d'office en liaison avec les organisations régionales qui participent à des opérations de maintien de la paix bien précises. Il n'en reste pas moins que subordonner les activités des organisations régionales à la coordination générale du représentant spécial soulèverait un problème juridique d'une très grande complexité. Il est difficile de déterminer sur quel texte justificatif, quelle résolution ou quel autre texte portant autorisation on pourrait s'appuyer pour le faire.

Recommandation 4

13. Le Secrétaire général fait observer que l'ONU fournit déjà des services de formation et consultatifs, au cas par cas, à certaines organisations régionales. Sur leur demande, et dans la mesure où elle dispose du personnel qualifié voulu, elle leur communique les informations dont elles ont besoin et leur fournit des experts qui font des conférences et participent à des réunions de travail. Le Secrétaire général est tout disposé à prendre en considération toute demande d'utilisation spécifique des centres de formation de l'ONU, moyennant remboursement, et dans la limite des capacités de ces centres.

Recommandation 5

14. Les recommandations relatives au financement ne semblent pas réalistes. Rien ne permet de penser que des fonds d'affectation spéciale généraux bénéficieraient d'un large appui. De manière générale, les donateurs ne

répondent pas à des appels à caractère générique visant des objectifs non spécifiques.

15. En outre, le Secrétariat trouve extraordinairement complexes les responsabilités fiduciaires afférentes à la gestion de fonds d'affectation spéciale relatifs aux activités de maintien de la paix de l'Organisation. À son avis, la tâche serait encore plus complexe si ces fonds étaient destinés à financer les activités de maintien de la paix des organisations régionales. Il serait donc préférable que tout fonds d'affectation spéciale de ce type soit créé et géré par les organisations régionales elles-mêmes.

III. OBSERVATIONS SPECIFIQUES

Rôle et moyens des organisations régionales (par. 2 et 3)

16. Les inspecteurs font référence à l'idée, exposée dans la Charte, selon laquelle les organisations régionales devraient être "les premières à intervenir" dans la prévention et le règlement pacifique des différends d'ordre local (par. 3), et affirment que leur rapport "a pour objectif de contribuer aux efforts qui sont faits actuellement pour accroître la participation des organisations régionales à la sécurité collective, dans l'espoir d'alléger le fardeau de l'ONU" (par. 2).

17. Parallèlement, dans leur récapitulatif (p. 6), ils déclarent qu'"il ne relève pas du mandat du Corps commun d'inspection d'évaluer la capacité des organisations régionales à s'acquitter efficacement de leurs tâches dans ce domaine" (c'est-à-dire planifier, lancer ou gérer des opérations sur le terrain et leur fournir un appui administratif et logistique). En fait, dans les circonstances actuelles, le mandat du CCI ne lui permet pas de procéder à une telle évaluation. C'est pourtant ce qu'il aurait fallu faire pour bien jauger l'ampleur du problème, au lieu de suggérer immédiatement des solutions.

Organisations régionales : mécanismes et activités de maintien de la paix en cours (par. 19 à 54)

18. Il ne faut pas oublier qu'il existe des différences considérables entre le maintien de la paix et les autres activités de paix. Bien que, à en croire son titre, le rapport ne porte que sur le maintien de la paix, le corps du document dépasse largement ce sujet. Seize organisations régionales sont mentionnées au paragraphe 20, sans qu'une distinction soit nettement établie entre les capacités de ces organisations en matière de maintien de la paix et les moyens dont elles disposent pour mener des activités de paix au sens plus large. Contrairement au thème principal du rapport, la plupart des organisations citées ne disposent pas de véritables capacités de maintien de la paix.

19. Le reste du rapport porte, dans une large mesure, sur des activités qui, pour être souvent associées aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, ne relèvent pas à proprement parler du maintien de la paix, par exemple, l'application de sanctions, l'assistance en matière de sanctions, la vérification du respect des droits de l'homme et le contrôle du processus politique, l'assistance électorale et l'assistance humanitaire.

20. Le texte mentionne les nombreuses ornières dans lesquelles des opérations communes risquent de s'enliser, mais se réfère souvent à des activités de coopération qui ne relèvent pas du maintien de la paix proprement dit. Pour bénéfique que soit une telle coopération quand elle est envisageable, elle n'en reste pas moins hors sujet.

21. Dès le paragraphe 55, le thème du rapport s'élargit jusqu'à comprendre "le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix et de la sécurité entre l'ONU et les organisations régionales".

22. Il est dit au paragraphe 46 que "le recours aux services d'un personnel militaire dans les opérations de secours humanitaires était un gage de succès pour ces opérations". Aucun exemple particulier de "succès" n'est évoqué pour justifier cette assertion. Le rapport ne précise pas non plus si ces ressources militaires sont utilisées à des fins d'appui ou logistiques ou pour assurer la sécurité.

Partage des responsabilités en matière de maintien
de la paix et d'activités connexes (par. 55 à 83)

23. S'agissant du paragraphe 63 du rapport, le Secrétaire général fait observer que l'on s'efforce d'ores et déjà d'améliorer la coordination des activités de planification et d'exécution du Département des affaires humanitaires, du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix. Mais, bien que des groupes de travail interdépartementaux aient été créés pour échanger des informations et promouvoir la coopération, aucune équipe de projet commune n'a été formée. La proposition connexe qui tend à centraliser les informations sur les relations entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité ne semble pas tenir compte de la grande disparité des diverses situations et des différences de nature et de moyens entre les organisations régionales elles-mêmes. Le Secrétariat préfère pour sa part un arrangement souple et efficace aux échelons supérieurs comme sur le terrain à une structure organisationnelle officielle où la bureaucratie risque de prendre le pas sur l'efficacité.

24. Il faut bien comprendre que le commandement et le contrôle d'opérations de maintien de la paix communes risquent fort de soulever des difficultés qui ne pourront pas être facilement résolues au niveau des secrétariats ou par tout autre mécanisme technique. Des organisations différentes placées sous l'autorité d'organes directeurs différents auront inévitablement des priorités quelque peu différentes. Il sera donc toujours difficile de s'assurer que des organisations qui coopèrent dans le cadre d'une opération commune reçoivent de leurs organes directeurs respectifs des directives politiques concordantes.

25. La question n'est pas seulement de savoir si l'ONU est disposée à intensifier sa coopération avec des organisations régionales, mais si elle en a les moyens. Elle doit utiliser le plus rationnellement possible les ressources limitées dont elle dispose. Encourager les organisations régionales à alléger son fardeau peut se révéler très bénéfique, à la condition que l'Organisation ne fasse pas les frais de leur participation, car l'avantage risquerait souvent d'être bien mince et les maigres ressources de l'Organisation pourraient ne pas

être disponibles pour l'usage initialement prévu. La coopération doit donc être adaptée aux besoins et circonstances propres à chaque cas particulier.

IV. CONCLUSIONS

26. Le 22 février 1995, le Conseil de sécurité a approuvé sa réponse au "Supplément à l'Agenda pour la paix" du Secrétaire général et déclaré notamment¹ :

"Le Conseil de sécurité réaffirme l'importance qu'il attache au rôle que les accords et organismes régionaux peuvent jouer en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il souligne la nécessité d'une coordination efficace entre les efforts de ces entités et ceux de l'ONU, conformément au Chapitre VIII de la Charte. Il est conscient du fait que les responsabilités et les capacités des divers accords et organismes régionaux sont différentes, de même que leur disponibilité et leur faculté – en application de leurs actes constitutifs et autres documents pertinents – de participer aux efforts de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il se félicite que le Secrétaire général soit disposé à aider au besoin les organismes et accords régionaux à se doter de moyens d'action préventive, de rétablissement de la paix et, le cas échéant, de maintien de la paix. Il appelle plus particulièrement l'attention à ce sujet sur les besoins de l'Afrique. Il encourage le Secrétaire général et les États Membres à continuer d'examiner les moyens d'améliorer la coopération et la coordination pratiques entre l'ONU et les accords et organismes régionaux dans les domaines visés. Le Conseil de sécurité encourage le Secrétaire général à continuer d'organiser des réunions sur la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et autres."

27. Cette directive de politique générale du Conseil de sécurité guidera les efforts que déploieront le Secrétaire général et le Secrétariat en vue d'instaurer des liens de coopération plus efficaces et plus rationnels avec les organisations régionales. Mais les problèmes qui existent incontestablement ne se résoudront pas en appliquant des formules fourre-tout, comme le "programme stratégique complet", ou en réclamant la création de fonds d'affectation spéciale à caractère général. Si ces recommandations et d'autres étaient adoptées, elles n'entraîneraient pas nécessairement une amélioration notable de la situation et, en fait, risqueraient de rendre encore plus difficile, pour l'Organisation des Nations Unies, la gestion de sa coopération avec des protagonistes extérieurs au système.

Note

¹ S/PRST/1995/9, onzième paragraphe de la déclaration.
