

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
7 novembre 2000
Français
Original: anglais

**Lettre datée du 6 novembre 2000, adressée
au Secrétaire général par le Représentant permanent
des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Les opérations de paix sont un instrument essentiel pour le Conseil de sécurité lorsqu'il exerce la responsabilité que lui confère la Charte des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les débats actuels concernant le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809) et les recommandations que contient celui-ci attestent l'importance que les États Membres de l'Organisation attachent au renforcement de cet instrument.

Comme vous le savez tous, le Conseil de sécurité est souvent appelé à décider s'il convient de proroger ou de modifier le mandat de telle ou telle opération, ou encore d'y mettre fin. Il est arrivé que le Conseil ait décidé d'arrêter une mission ou de réduire considérablement sa composante militaire et que la situation soit demeurée instable ou, bien pire, qu'on ait assisté peu après à une plongée dans la violence et le chaos. Un tel état de fait semble être en contradiction avec le mandat assigné au Conseil dans la Charte des Nations Unies, qui est de faciliter l'instauration d'une paix durable ou, tout au moins, une absence durable de violence.

Compte tenu de ces considérations, j'ai l'honneur de vous informer que les Pays-Bas se proposent d'organiser un débat du Conseil de sécurité sur la prise par le Conseil des décisions concernant l'arrêt définitif ou progressif d'une mission, débat auquel les États Membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas membres du Conseil devraient avoir la possibilité de participer s'ils le désirent. J'ai le plaisir de vous faire tenir ci-joint un document qui développe le thème susmentionné et qui peut être résumé comme suit : « Pas de retrait sans stratégie » (voir annexe). J'espère qu'il vous sera utile pour préparer le débat.

Je vous saurais gré de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent
(Signé) Peter **van Walsum**

**Annexe à la lettre datée du 6 novembre 2000,
adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent
des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies**

I. Introduction

1. Il existe un certain nombre de cas dans lesquels le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies s'est retiré militairement d'une situation de conflit ou a modifié radicalement son intervention, pour s'apercevoir que la situation demeurerait instable ou, pire, débouchait à nouveau sur la violence et le chaos peu de temps après. Comment cela est-il arrivé? Comment le Conseil a-t-il décidé qu'il pouvait se retirer ou réduire son intervention sans que cette décision soit justifiée? Les membres du Conseil ont-ils trop fait porter leurs efforts sur les stratégies de sortie au lieu d'essayer de dégager une solution à long terme au conflit en question?

2. Nous nous proposons de lancer un débat sur la façon dont le Conseil décide de faire cesser ou de modifier sensiblement son intervention dans des situations de conflit, débat qui devrait prélude à l'amélioration du processus décisionnel du Conseil – il faudrait en d'autres termes, améliorer les choses au lieu de se contenter de plier bagage. Il s'ensuit que le champ de la présente étude est nécessairement très circonscrit : il s'agit du processus par lequel le Conseil de sécurité décide d'octroyer un mandat, de le modifier ou de mettre fin aux activités de la mission concernée. L'examen de cette question devrait être considéré comme le prolongement naturel du débat sur la réforme encouragé par le rapport Brahimi, qui n'aborde qu'en passant la question qui nous intéresse ici. À cette fin, les Pays-Bas ont préparé le présent document comme base de discussion.

II. Principe : pas de retrait sans stratégie

A. Notions et définitions

3. Les gouvernements, la presse et d'autres entités assimilent de plus en plus la phase de retrait ou de cessation d'activités d'une opération de maintien de la paix à une « stratégie de sortie ». Nous pensons toutefois que cette expression est de nature à induire en erreur car elle n'établit pas un lien entre la fin de la mission et ses objectifs. Il faudrait donc plutôt disposer d'une stratégie globale : un plan à long terme conçu pour conduire à une paix autonome dans la zone de conflit. Dans ces conditions, la « sortie » s'appuierait sur l'accomplissement du mandat d'une mission, à savoir la réalisation d'une paix durable qui, à son tour, rendrait inutile de maintenir la mission. Cela pourrait souvent être le résultat du passage d'un type d'opération de paix à un autre, en fonction de l'évolution de la nature et de l'intensité d'un conflit (par exemple le passage entre une opération de maintien de la paix à une opération de consolidation de la paix après un conflit).

4. Une telle approche permettrait d'étudier plus soigneusement la question des objectifs qui seraient fixés à la mission envisagée, y compris des objectifs à long terme, et celle des ressources nécessaires pour y parvenir. Cela devrait être fait aux tout premiers stades de la planification, c'est-à-dire avant que la mission ne soit déployée.

5. Si cette stratégie n'est pas viable, toutefois, on pourrait en retenir une autre qui consiste à organiser une présence destinée à stabiliser la situation dans la zone du conflit. Dans ce cas, toutefois, le Conseil de sécurité devra accepter l'engagement à long terme que cette stratégie implique. D'un autre côté, il y a eu et il continuera d'y avoir des cas où le Conseil devrait également réfléchir à la question inverse en se demandant si une présence prolongée pourrait être bénéfique aux efforts de paix.

B. Quel est le lien entre ces considérations et les mandats du Conseil de sécurité?

6. Il ressort nettement des considérations qui précèdent que le Conseil de sécurité doit engager des débats et des négociations qui soient plus réalistes et ouverts en ce qui concerne la véritable nature de la situation à l'examen et sur les résultats attendus.

7. Si un débat ouvert débouche sur des objectifs réalistes devant mener à une paix auto-entretenu, le Conseil de sécurité doit mettre en oeuvre un mandat approprié assorti de ressources suffisantes pour réaliser ces objectifs. Il devrait à cet égard formuler notamment une stratégie visant à obtenir une paix auto-entretenu fondée sur une bonne gestion des affaires publiques et la prééminence du droit, c'est-à-dire sur des institutions légitimes et représentatives. Comme l'écrit le Groupe d'étude Brahimi : « L'expérience nous enseigne que les personnels chargés respectivement du maintien et de la consolidation de la paix sont des partenaires indissociables dans le cadre d'opérations complexes, les seconds ne pouvant s'acquitter de leurs tâches sans le soutien des premiers, et les premiers ne pouvant se retirer sans l'appui des seconds. » (par. 28). En conséquence, tout plan à long terme concernant une opération de paix suppose que le Conseil s'engage fermement à faire aboutir le processus de consolidation de la paix dans la zone du conflit.

8. Il est tout aussi important que le Conseil reste engagé pendant toutes les phases de l'opération de paix de façon qu'une phase succède à une autre en aussi bon ordre que possible et qu'il soit à même d'apporter au mandat de la mission les modifications nécessaires en temps voulu, si les événements sur le terrain le justifient. De plus, le Conseil doit employer tous les moyens de pression à sa disposition pour multiplier les modalités d'exécution du mandat de l'opération de paix. Il s'agit notamment de prendre conscience du rôle joué par les activités économiques des parties au conflit soit comme cause fondamentale du conflit, soit comme moyen essentiel de maintien de l'option militaire. Les embargos sur les diamants dans les cas de l'Angola et de la Sierra Leone sont des mesures encourageantes dans ce domaine.

9. Enfin, nous sommes conscients que le contexte ou la situation politique dans lequel s'inscrivent nombre de débats du Conseil sur la liquidation éventuelle d'une mission soulève des questions très délicates, voire douloureuses pour certains États Membres. Il arrive très souvent, dans ce cas, que les Membres soient amenés à se poser des questions inconfortables à propos de leur engagement, de leur endurance ou de leur prévoyance en ce qui concerne la situation en question. Par exemple, les membres du Conseil se retirent-ils d'une situation de conflit par manque de sens des responsabilités, parce qu'ils sont épuisés, parce qu'ils ont peur d'échouer ou parce qu'ils sont trop économes? Les décisions du Conseil lui sont-elles dictées par des considérations nettement plus particularistes que nous sommes prêts à l'admettre, et non par les obligations collectives qui nous incombent en vertu de la Charte des Na-

tions Unies? Les décisions du Conseil font-elles automatiquement deux poids deux mesures en ce qui concerne l'Afrique, traitée différemment des autres régions du monde?

III. Études de cas

10. Pour illustrer les risques associés à la myopie intellectuelle qui consiste à considérer qu'il faut disposer d'une « stratégie de sortie » au lieu d'engager un débat honnête sur les objectifs d'une mission, cette section du document officiel présente trois études de cas succinctes qui retracent la situation d'un pays après le départ d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. On peut établir un parallèle entre le mandat de la mission et les circonstances de son retrait avec l'histoire du pays postérieure à cet événement. En posant une série de questions simples à cette fin (telles que les suivantes : Qu'est-ce qui a poussé le Conseil à prendre cette décision? Quel était l'objectif fondamental du mandat de l'opération? Des ressources suffisantes ont-elles été prévues pour le réaliser? Quelle était la situation sur le terrain lorsque le Conseil a décidé de modifier qualitativement l'intervention des Nations Unies ou d'y mettre fin? Une paix auto-entretenu a-t-elle été réalisée, pour au moins deux ans, lorsque tel était l'objectif déclaré?), nous espérons montrer que l'accent doit être mis sur la « stratégie ».

Étude No 1 : Mozambique

- En mars 1992, un accord global a été signé entre le groupe rebelle RENAMO et le Gouvernement. Deux mois et demi plus tard, le Secrétaire général d'alors, Boutros Boutros-Ghali, a offert les services des Nations Unies pour aider à superviser l'application des accords;
- S'appuyant sur un rapport du Secrétaire général (S/24892, 3 décembre 1992, et S/24892/Add.1, 9 décembre 1992), le Conseil de sécurité a adopté la résolution 797 (16 décembre 1992), qui créait l'ONUMOZ, à laquelle était confié un mandat à quatre volets;
- Les quatre volets du mandat étaient les suivants : a) un élément politique consistant à exécuter l'accord en présidant la Commission de supervision et de contrôle; b) une composante militaire, pour surveiller le cessez-le-feu, le retrait des forces étrangères, la séparation des forces, la collecte et la destruction d'armes et la démobilisation des groupes armés irréguliers, etc.; c) un élément électoral, visant à fournir une assistance technique et à surveiller l'ensemble du processus électoral; et d) une composante humanitaire, visant à coordonner et à surveiller toutes les opérations d'aide humanitaire;
- Les ressources nécessaires ont été fournies par les États Membres et le Conseil de sécurité a remédié à une difficulté survenue au cours des négociations en prorogeant le mandat de l'opération en fonction du nouveau calendrier des élections dans sa résolution 863 du 13 septembre 1993;
- La mission a été retirée à la suite d'élections libres et régulières à l'issue desquelles Joaquim Chissano a été élu Président;
- La RENAMO n'a pas eu recours au conflit armé à la suite de la défaite électorale, et le Mozambique est calme et stable depuis 1994.

11. Dans ce cas précis, le succès de la mission peut être attribué à un grand nombre de facteurs. Par exemple, le processus de paix a bénéficié de l'appui réel et patient de différents éléments de la société civile. Il a également profité du fait que les parties étaient fatiguées de la guerre. Le succès de la mission peut donc avoir été lié au calendrier : les Nations Unies ne sont pas intervenues trop tôt, c'est-à-dire à un moment où il n'y aurait pas eu de paix à maintenir. En outre, la communauté internationale s'est montrée généreuse en ressources et en moyens financiers. L'Organisation des Nations Unies n'a pas participé aux négociations proprement dites qui ont mené à l'accord; elle a seulement été invitée à en surveiller l'application et à y contribuer (toutefois, dans d'autres cas, les négociations auxquelles l'Organisation des Nations Unies ne prend pas part peuvent déboucher sur des accords qui demandent trop à l'ONU, ce qui aurait pu être évité si celle-ci y avait participé). Le Conseil de sécurité a donné suite en temps voulu aux rapports et recommandations du Secrétaire général. Et, à l'exception des problèmes mineurs rencontrés en 1993 dans le cadre de certaines négociations tardives, le Conseil de sécurité n'a eu à affronter aucune crise ou défi grave pendant toute la période où les Nations Unies ont été associées à l'opération. Certains problèmes sérieux sont survenus pendant le processus, mais, d'une façon générale, ils ont pu être réglés sur le terrain. Le cessez-le-feu a été en gros respecté et les parties ont honoré leurs engagements.

Étude No 2 : Libéria

- Après de nombreuses années de guerre civile et des activités de maintien de la paix menées à l'échelon régional, le Conseil de sécurité a autorisé l'envoi au Libéria d'une mission d'observation (30 observateurs militaires) dite « MONUL » (résolution 856 du Conseil de sécurité du 10 août 1993), pour aider à appliquer les Accords de Cotonou. Le principal partenaire extérieur a été la CEDEAO, qui a déployé une force comptant jusqu'à 11 500 hommes;
- La MONUL a maintenu sa présence, avec des effectifs variables, en dépit de l'échec des Accords de Cotonou et des accords ultérieurs d'Abuja I au milieu de 1996;
- Malgré ces échecs répétés, le Conseil de sécurité a continué à proroger le mandat de la MONUL mais a laissé la Mission en veilleuse en demandant qu'il soit donné suite aux appels réitérés qu'il avait lancés en faveur d'un embargo sur les armes;
- La MONUL a été retirée pendant l'automne de 1997, après qu'elle eût apporté son concours pour la surveillance des élections prévues par les Accords d'Abuja II.

12. Si les élections ont été considérées comme libres et régulières, et si le Libéria est devenu un pays beaucoup plus paisible – toutes proportions gardées – à la suite de ces élections, l'action de l'ONU au Libéria ne peut être considérée comme un succès complet. La sécurité a laissé à désirer pendant toute la période de déploiement de la MONUL, malgré la présence d'une force de l'ECOMOG qui parfois a souffert d'un manque critique de ressources et parfois a été considérée comme partie au conflit. De nombreux observateurs estiment que, du fait de la précarité de la situation, la majorité des Libériens ont élu Charles Taylor parce qu'ils craignaient qu'un échec aux urnes ne l'incite à reprendre les armes. De plus, Taylor étant au pouvoir, le Libéria en est rapidement venu à jouer un rôle dans la guerre civile qui

sévisait en Sierra Leone voisine. Ainsi, si la MONUL a surveillé des élections qui ont apporté une amélioration immédiate de la situation sécuritaire générale, le Conseil n'a pas tenu compte du fait que le Libéria ne se trouvait pas pour autant nécessairement doté d'institutions durables, et il ne s'est pas préoccupé non plus du rôle joué par le Libéria sur le plan régional.

Étude No 3 : Haïti

- Le Conseil de sécurité a abordé pour la première fois la question d'Haïti dans sa résolution 841 du 16 juin 1993, par laquelle il appuyait les efforts déployés par l'Organisation des États américains pour rétablir le gouvernement élu et autorisait l'embargo recommandé par l'Organisation des États américains sur l'importation de carburant et d'armes en Haïti;
- La situation ayant continué à s'aggraver pendant toute l'année 1993, le Conseil a réagi en créant la MINUHA (résolution 867 du Conseil de sécurité du 23 septembre 1993), qui devait comprendre notamment des observateurs de police, une unité du génie construction et des instructeurs militaires chargés d'améliorer les compétences professionnelles de l'armée et de la police haïtiennes et réduire leur capacité à faire échec au processus de paix. La MINUHA n'a toutefois été déployée qu'en septembre 1994 étant donné l'absence de progrès sur le plan politique et la situation de la sécurité en Haïti;
- Le Conseil a autorisé une force multinationale placée sous commandement américain (résolution 940 du Conseil de sécurité du 31 juillet 1994) à déloger la junte militaire au pouvoir. Dans ces conditions, la Force multinationale a pu être déployée sans opposition en Haïti en septembre 1994 et la première équipe de la MINUHA est devenue opérationnelle le 18 octobre. La Force multinationale a transmis ses fonctions à la MINUHA le 31 mars 1995, l'objectif principal de cette dernière étant d'assurer un climat sûr et stable, de réorganiser la formation des unités nationales de la police et de l'armée et d'aider la mission civile (MICIVIH) à organiser les élections;
- Après de nombreuses prorogations du mandat de la MINUHA, et suite à l'élection présidentielle de 1996, le Conseil a créé la MANUH (résolution 1063 du Conseil de sécurité du 28 juin 1996), qui remplaçait la précédente et avait l'objectif plus limité d'assurer la formation de la police locale et d'appuyer l'activité du Représentant spécial du Secrétaire général. L'effectif du personnel a été considérablement réduit et le financement de bon nombre des activités de l'opération est devenu volontaire. Cette tendance à rendre le financement de la Mission moins sûr s'est poursuivie avec la mission suivante, la MITNUH (résolution 1123 du Conseil de sécurité du 30 juillet 1997), dans laquelle seuls 50 fonctionnaires du Siège étaient financés par l'ONU.
- Le Conseil de sécurité a cessé d'intervenir en Haïti lorsque la Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH) a transmis ses fonctions à la force d'appui mandatée par l'Assemblée générale, la MICAH, au début de 2000.

13. Bien que le Conseil de sécurité se soit employé à faire face à la situation chaotique qui a suivi l'intervention de la Force multinationale en augmentant l'effectif de la MINUHA, ce niveau d'engagement n'a pas été durable. Étant donné la persistance de l'impasse politique en Haïti et de la violence qui continue d'y être associée,

l'action menée par l'ONU dans ce pays risque fort d'être jugée décevante. Si l'objectif initial, qui était de rétablir l'autorité politique légitime, a pu être atteint, cela a été sous la menace de l'invasion d'une vaste force multinationale. Contrairement à cette force, qui était dotée de ressources considérables, les missions de l'ONU qui ont suivi en Haïti n'ont pas été appuyées par de solides arrangements de financement et ont vu leur action contrecarrée par des mandats excessivement courts. Le fait que ces mandats devaient être renégociés au bout de quelques mois n'a pas permis de faire des plans ou d'agir autrement qu'au coup par coup. Les parties étant témoins de cette situation, la capacité de la MINUHA de prendre l'initiative ou de maintenir le rythme de ses activités s'est trouvée fortement réduite. Ces faiblesses de la méthode appliquée par l'ONU en Haïti résultent des positions qui ont été prises par les principaux membres du Conseil de sécurité. En outre, si l'examen de la situation en Haïti a été transféré à l'ordre du jour de l'Assemblée générale c'est parce que certains membres du Conseil ont estimé que la situation dans ce pays était davantage une question de développement ou de politique intérieure qu'une question relevant de la paix et de la sécurité internationales, ce qui justifiait qu'elle ne figure plus à l'ordre du jour du Conseil. Cette façon de percevoir la situation n'a pas fait progresser le dialogue politique en Haïti car elle s'est traduite par de nouvelles réductions de la présence et de l'influence de l'ONU en Haïti alors que l'instabilité persiste. Enfin, certains des principaux membres du Conseil de sécurité ont poursuivi des objectifs correspondant à leurs propres intérêts nationaux au détriment d'engagements plus fermes en faveur de la solution au conflit haïtien.
