



Conseil de sécurité

Distr. générale
26 août 2011
Français
Original : anglais

Les fruits de la diplomatie préventive

Rapport du Secrétaire général

Le présent rapport est dédié à la mémoire de l'ancien Secrétaire général Dag Hammarskjöld à l'occasion du cinquantième anniversaire de sa mort en 1961.

Je crois que nous commençons seulement à explorer tout le potentiel de l'Organisation des Nations Unies en tant qu'instrument de diplomatie multilatérale, en particulier sous son double aspect le plus fécond : d'une part, le débat public, de l'autre, les négociations privées et la médiation.*

Résumé

Le présent rapport examine les possibilités qui s'offrent actuellement à l'Organisation des Nations Unies et à ses partenaires, ainsi que les problèmes qu'ils rencontrent lorsqu'ils ont recours à la diplomatie préventive, alors qu'évoluent le paysage politique et le climat de la sécurité.

Mettant spécifiquement l'accent sur l'action diplomatique adoptée pour prévenir ou atténuer la multiplication des conflits armés, le rapport décrit les avantages de la diplomatie préventive pour promouvoir la paix, quel que soit le genre de conflit et en tant qu'élément de stratégies plus larges de consolidation de la paix que pilotent les pays eux-mêmes. Il met en lumière les espoirs placés dans le système des Nations Unies et les autres organisations pour ce qui est de prévenir les conflits et souligne l'importance capitale des partenariats dans ce contexte.

Le rapport montre comment des mesures de diplomatie préventive ont fait toute la différence sur le terrain dans de multiples contextes. Il examine les risques et les obstacles qui continuent de s'opposer aux efforts de prévention et dégage des éléments essentiels qui, suivant l'expérience de l'ONU et de ses partenaires, se sont révélés indispensables pour assurer au maximum le succès des efforts entrepris : l'alerte rapide, la souplesse, le partenariat, la viabilité, l'évaluation et les ressources. Il se termine par des conclusions visant à renforcer encore les capacités internationales de diplomatie préventive au cours des cinq années à venir.

* Extrait d'une allocution prononcée par l'ancien Secrétaire général Dag Hammarskjöld à l'American Political Science Association, Washington, 11 septembre 1954.



I. Introduction

1. La diplomatie préventive n'a pas cessé, depuis de nombreuses décennies, de susciter l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies. Depuis que Dag Hammarskjöld en a pour la première fois articulé le concept il y a un demi-siècle, elle a continué d'évoluer face aux nouveaux problèmes rencontrés. Faisant partie intégrante de l'effort plus large de prévention des conflits, la diplomatie préventive se réfère spécifiquement à l'action diplomatique engagée le plus tôt possible afin « d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible »¹. La diplomatie préventive est d'une importance extrême pour tous les types de conflit.

2. Lorsque je suis entré en fonctions il y a plus de quatre ans, j'ai cherché en priorité à revitaliser la diplomatie préventive de l'Organisation, à en améliorer le mécanisme et à élargir nos partenariats dans ce domaine. Mes efforts ont été encouragés par les États Membres qui donnent eux-mêmes un plus grand relief à la prévention des conflits et voient dans l'Organisation un acteur principal dont le rôle est d'appuyer et de compléter leurs efforts. Il existe à cela plusieurs raisons. En premier lieu, les conflits armés exercent manifestement des effets récurrents et dévastateurs sur l'individu, la société et l'économie, et il est constaté en même temps que l'échec de la prévention impose un prix extrêmement élevé, a fortiori durant la période actuelle de crise financière. De plus, bien que des succès discrets fassent rarement l'actualité, un certain nombre de faits récents ont reconfirmé qu'en combinant l'analyse, l'alerte précoce, la réaction rapide et le partenariat, il est possible de désamorcer les tensions durant la montée d'une crise et d'aider les parties à résoudre les différends par des voies pacifiques.

3. Faisant écho à cet appui, le Conseil de sécurité, sous la présidence du Nigéria, a tenu un débat public sur la diplomatie préventive en Afrique, le 16 juillet 2010. Dans la déclaration ultérieure de sa présidence (S/PRST/2010/14), le Conseil m'a prié de lui présenter un rapport contenant des recommandations sur les moyens d'assurer une utilisation optimale des instruments de diplomatie préventive dans le système des Nations Unies, et ce en coopération avec les organisations et les autres intervenants aux niveaux régional et sous-régional. Le présent rapport fait suite à cette demande.

II. L'évolution du contexte

4. La diplomatie préventive fait aujourd'hui appel à une gamme d'acteurs et d'instruments plus étendue que jamais. La raison en est due en partie à la mise en place de cadres normatifs plus solides en faveur des efforts internationaux visant à empêcher les conflits violents et les atrocités massives et à donner à la gouvernance, à la paix et à la sécurité une amplitude plus large. Le Sommet mondial de 2005 a été un moment décisif lorsque les États Membres se sont engagés à édifier une « culture de la prévention » en renforçant à cet effet la capacité de l'Organisation et à prendre « des mesures collectives efficaces pour la prévention et l'élimination des menaces pour la paix ». Auparavant, dans sa résolution 1325 (2000), le Conseil de sécurité

¹ Voir « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » (A/47/277-S/24111), 17 juin 1992.

avait lancé un appel significatif pour que les femmes participent davantage à la prévention des conflits et avait souligné l'importance des mécanismes locaux de règlement des conflits.

5. L'évolution normative à l'échelle mondiale a trouvé un socle dans les efforts faits au niveau régional en Afrique, en Asie, en Europe et dans les Amériques. Sur le continent africain, plus particulièrement, la doctrine de non-ingérence a été remplacée par le principe avancé par l'Union africaine de non-indifférence à l'égard de menaces imminentes contre la paix, la sécurité et les populations, y compris les changements de gouvernement anticonstitutionnels. Un certain nombre d'organisations sous-régionales en Afrique ont anticipé ou suivi le nouveau mouvement. Aux Amériques, l'Organisation des États américains (OEA) a inscrit en tête de ses priorités le règlement des différends qui risquent de déclencher des crises. De nouveaux groupements, tels que l'Union des nations de l'Amérique du Sud, sont devenus d'actifs intervenants régionaux, notamment en matière de diplomatie préventive². De même, dans la région du Pacifique, la Déclaration de Biketawa du Forum des îles du Pacifique (2000) a fourni un cadre d'intervention diplomatique précoce en cas de menace pour la sécurité. La Charte démocratique interaméricaine, en 2001, la Charte de la francophonie, en 2005, la Charte de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), en 2007, et la Charte de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), en 2008³, reflètent l'espoir que les crises en puissance seront prises en main en temps voulu par les instances régionales ou internationales appropriées. Il s'ensuit que nous avons été témoins, à divers degrés, d'un mouvement en faveur d'une diplomatie préventive plus dynamique dans différentes régions du monde.

6. Afin de donner corps à ces innovations normatives, la communauté internationale, les organisations internationales et régionales et de nombreux États Membres ont créé durant la décennie écoulée de nouveaux moyens de prévention, tels que des systèmes d'alerte rapide⁴, des mécanismes de financement ciblé pour l'alerte rapide⁵, des structures de prévention spécialisées⁶ et des missions d'envoyés spéciaux. Le Groupe de l'appui à la médiation, créé à l'ONU en 2006, a secondé les efforts de médiation faits par l'ONU et d'autres organisations, et un nombre croissant d'organisations régionales cherchent à renforcer leurs moyens de

² Déclaration du Conseil des chefs d'État et de gouvernement de l'Union des nations de l'Amérique du Sud, Buenos Aires, 4 mai 2010, par. 5.

³ En juin 2011, cette instance est devenue l'Organisation de la coopération islamique.

⁴ Par exemple, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union africaine et un certain nombre d'organisations sous-régionales africaines ont mis au point des systèmes d'alerte rapide.

⁵ On citera comme exemples l'instrument de stabilité de l'Union européenne, le mécanisme de financement souple pour la réaction rapide créé par le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU et le dispositif d'intervention immédiate du Fonds pour la consolidation de la paix.

⁶ Voir, par exemple, le renforcement, appuyé par les États Membres, en 2008, du Département des affaires politiques de l'ONU, le Groupe des sages de l'Union africaine, le Conseil des sages de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les nouvelles structures du Service européen pour l'action extérieure, telles que la Direction de la prévention des conflits et de la politique de sécurité et son groupe pour l'établissement de la paix, la prévention des conflits et la médiation.

médiation⁷. Des missions politiques sont de plus en plus à l'ordre du jour : en 2010, l'ONU, l'Union européenne, l'OSCE et l'OEA ont déployé près de 50 missions de ce genre sur le terrain, nombre d'entre elles étant chargées d'exercer un mandat de diplomatie préventive et de bons offices⁸. Le Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales a contribué, en exerçant une diplomatie discrète, à désamorcer les tensions au sujet de questions intéressant ces minorités de nombreux pays.

7. Malgré de sérieuses difficultés qui continuent de faire obstacle à la diplomatie préventive, comme on le verra plus loin, des indices croissants montrent que nos efforts collectifs de prévention répondent mieux aux besoins sur le terrain. Le nombre de conflits de faible intensité qui ont éclaté entre 2000 et 2009 ne représente environ que la moitié de ceux qui ont eu lieu durant la décennie précédente. Pendant la même période, le nombre de nouveaux conflits à haute intensité (agressions et surenchères de violences) a également diminué, passant de 21 à 16⁹. Divers facteurs expliquent cette baisse, mais il convient de distinguer le rôle important que joue une action préventive plus large et plus efficace des États Membres et des organisations internationales.

III. Un réel changement sur le terrain

8. Face aux tensions politiques ou à la montée des crises, la diplomatie préventive est souvent l'une des rares options disponibles pour préserver la paix – à moins de prendre des mesures coercitives. La diplomatie préventive peut aussi constituer un investissement considérable dont les dividendes se comptent par le nombre de vies épargnées. Tout aussi bien, la prévention se justifie pleinement sur le plan économique et la Banque mondiale a calculé que le coût moyen d'une guerre civile équivaut à plus de 30 années de croissance du produit intérieur brut (PIB) pour un pays en développement de taille moyenne¹⁰. Les guerres civiles les plus graves imposent des coûts cumulatifs qui se chiffrent à des dizaines de milliards de dollars et il faut à la société touchée 14 ans en moyenne pour retrouver le chemin de la croissance¹⁰. Par contraste, les efforts de prévention peuvent être beaucoup moins coûteux : le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest, qui a joué un rôle important dans les efforts de prévention en Guinée, au Niger et dans d'autres pays de la sous-région, a un budget ordinaire inférieur à 8 millions de dollars par an.

9. Dans la section suivante, l'accent sera mis sur la manière dont l'ONU utilise les instruments existants, met au point de nouveaux outils et collabore avec les principaux acteurs dans de nouveaux partenariats créatifs afin que la diplomatie apporte un réel changement sur le terrain.

⁷ Par exemple, l'Organisation des États américains (OEA) et l'ONU ont conclu un partenariat en matière de médiation qui comporte le financement d'un stagiaire à l'OEA, la formation de fonctionnaires des États Membres en matière de médiation, l'appui à l'élaboration d'un registre d'experts de l'OEA, des méthodes d'examen a posteriori et une stratégie concernant la problématique hommes-femmes.

⁸ Voir Richard Gowan (dir.), *Review of Political Missions 2010* (Center on International Cooperation, 2010).

⁹ Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo Armed Conflict Dataset, version 4-2010, 1946-2009, disponible à http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/19228_UCDP_PRIO_ArmedConflictDataSet_V4_2010.xls.

¹⁰ Voir Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflit, sécurité et développement* (Washington, 2011).

A. Acteurs, outils et instruments déterminants

L'Assemblée générale

10. En application des articles 10 et 11 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale a toute latitude pour examiner la prévention des conflits sous tous ses aspects; élaborer des recommandations selon qu'il convient; ou appeler l'attention du Conseil de sécurité sur des situations susceptibles de mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

11. Par sa capacité normative et ses fonctions délibératives, l'Assemblée a un rôle capital à jouer dans la mise en place de conditions favorables à la prévention des conflits. L'adoption par consensus, le 22 juin 2011, d'une résolution visant à renforcer le rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends ainsi que dans la prévention et la résolution des conflits (résolution 65/283) est un événement d'une grande importance qui fait de l'Organisation l'outil normatif de la médiation et le cadre général d'une collaboration fructueuse avec les États Membres, les organisations et les autres acteurs intéressés. En tant qu'autorité budgétaire suprême de l'Organisation, l'Assemblée générale examine et approuve de ce fait le budget des missions politiques et autres instruments liés à la prévention des conflits et à l'instauration de la paix. En 2008, elle a permis de renforcer le Département des affaires politiques du Secrétariat en vue de promouvoir la capacité préventive de l'Organisation. En outre, à la demande de l'Assemblée, je lui présenterai à sa soixante-sixième session un rapport contenant des recommandations sur l'amélioration du financement et de l'appui de nos missions politiques spéciales en vue d'assurer un déploiement plus souple et plus rapide de cet instrument de plus en plus sollicité.

Le Conseil de sécurité

12. En tant qu'organe des Nations Unies ayant la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité a un rôle essentiel à jouer dans la prévention des conflits armés. Par le passé, le Conseil s'était surtout occupé des conflits et des situations d'urgence après coup, mais au cours des dernières années, il a eu tendance à faire face, avec davantage de souplesse, aux menaces naissantes avant qu'elles ne soient inscrites à son ordre du jour officiel. Depuis le début de 2008, par exemple, le Conseil a tenu des « dialogues interactifs informels » au sujet de situations très diverses, en vue de promouvoir une démarche plus dynamique à l'égard de la diplomatie préventive. Il a demandé au Département des affaires politiques de présenter chaque mois des « tours d'horizon » mettant l'accent sur les conflits en cours et ceux qui sont sur le point d'éclater. Nos déjeuners informels qui ont lieu chaque mois avec les membres du Conseil me permettent aussi de soulever de nombreuses questions qui ne sont inscrites officiellement à aucun ordre du jour. Depuis 2007, le thème consacré à la paix et la sécurité en Afrique a permis d'examiner divers problèmes particuliers à un pays, notamment des situations dont le Conseil n'est pas officiellement saisi, telle, au début, la Libye.

13. Comment et à quel moment le Conseil de sécurité devrait-il s'occuper d'une situation alarmante est une question à laquelle il faut répondre au cas par cas. Il arrive parfois que le Conseil décide de ne pas faire peser tout son poids afin de laisser place à la diplomatie discrète et aux bons offices du Secrétaire général. Il

arrive par ailleurs qu'il réagisse d'une façon visible et décisive – par exemple, grâce à des missions sur le terrain, à des initiatives de sa présidence et à des communiqués de presse – afin de pouvoir ouvrir la porte à la prévention, à laquelle il n'aurait pas été fait autrement appel, et d'appuyer fermement mes efforts.

14. Lorsque le Conseil de sécurité décide d'un commun accord de porter son attention sur une situation préoccupante, comme dans le cas de la crise constitutionnelle de la Guinée en 2009 et 2010 ou le référendum sur l'indépendance du Soudan du Sud en 2011, il fait preuve de son efficacité en donnant une impulsion politique et en s'entretenant avec des interlocuteurs déterminants pour rechercher une stratégie commune. À cet effet, le Conseil a commencé à mettre en place des relations plus serrées et mieux structurées avec les organisations régionales. L'appui du Conseil aux initiatives de médiation, que leurs auteurs soient l'Organisation ou des acteurs régionaux, s'est également révélé crucial. Aux stades ultérieurs d'un conflit, des moyens plus coercitifs tels que des sanctions ciblées ont donné un poids indispensable à l'action diplomatique. Le Conseil joue aussi un rôle exceptionnel dans la prévention de la montée du conflit ou de la reprise des hostilités, en créant des missions politiques et de maintien de la paix dotées de mandats appropriés.

La Commission de consolidation de la paix

15. La Commission de consolidation de la paix, qui est un organe consultatif intergouvernemental du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, fait en sorte qu'une attention soutenue soit accordée au niveau international aux pays sortant d'un conflit, notamment aux efforts de reconstruction et de mise en place d'institutions nécessaires pour le relèvement. Six pays sont actuellement à son ordre du jour : le Burundi, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, la République centrafricaine et la Sierra Leone. Dans chaque cas, la Commission est divisée en formations s'occupant de tel ou tel pays, afin de pouvoir empêcher le retour de la violence grâce aux représentations faites par les divers présidents et par mes Représentants spéciaux.

Les bons offices du Secrétaire général

16. Mon mandat concernant la prévention des conflits trouve son origine dans l'Article 99 de la Charte aux termes duquel le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les secrétaires généraux qui m'ont précédé ont utilisé leurs bons offices pour aider les parties à résoudre le plus tôt possible les problèmes. L'efficacité des bons offices dépend souvent de la marge de manœuvre dont dispose le Secrétaire général. D'après ma propre expérience, la plus grande difficulté se pose lorsque la communauté internationale manifeste un très grand intérêt mais dans des directions divergentes et que les parties savent qu'il n'existe pas d'unité de vues. En ma qualité de gardien de la Charte, j'ai aussi le devoir d'élever la voix dans certaines situations, obligation qui peut renforcer les efforts de médiation mais risque aussi de les freiner. Il est parfois nécessaire de procéder à un plaidoyer public et fortement médiatisé, mais les bons offices sont le plus souvent exercés dans les coulisses. Quelle que soit la démarche adoptée, l'important est de pratiquer une diplomatie qui soit aussi souple que résolue.

17. Le Département des affaires politiques est le principal outil opérationnel qui me permet d'exercer mes bons offices. Grâce à l'appui des États Membres au titre du budget ordinaire ou de fonds extrabudgétaires¹¹, le Département s'est étoffé au cours des trois dernières années pour pouvoir jouer plus efficacement son rôle essentiel dans la diplomatie préventive au sein du système des Nations Unies. Il a renforcé ses capacités d'analyse, ses compétences techniques dans des domaines clefs tels que l'assistance électorale, ainsi que ses partenariats et son aptitude à tirer les leçons de l'expérience, à promouvoir les meilleures pratiques et à faciliter les mesures prises à l'échelle du système. Par conséquent, le Département est davantage orienté vers une réaction rapide et, grâce à ses divisions régionales renforcées et à son Groupe de l'appui à la médiation, il peut soutenir à l'échelle mondiale les initiatives de bons offices et de médiation, que leurs auteurs soient l'Organisation ou ses partenaires. Son équipe d'experts qui est toujours prête à intervenir peut se déployer en moins de 72 heures pour aider les négociateurs dans des domaines tels que la conception du processus de paix, les dispositifs de sécurité, la rédaction d'une constitution, la problématique hommes-femmes et le partage du pouvoir et des ressources. Un mécanisme tout à fait spécifique, appuyé par des contributions volontaires, assure de manière plus souple le financement d'une réaction rapide.

Les envoyés

18. Au cours des dernières années, j'ai nommé des envoyés pour aider à désamorcer les tensions et résoudre des problèmes dans divers contextes : différends frontaliers, questions territoriales, conflits régionaux, crises constitutionnelles et électorales, négociations en matière de réunification, pourparlers de paix, etc. Mes conseillers spéciaux sur la prévention du génocide, la responsabilité de protéger et d'autres problèmes importants, qui empiètent sur plusieurs domaines, mettent à disposition leurs compétences spécialisées. Dans bien des cas, l'intervention décisive des envoyés des Nations Unies a permis d'empêcher un pays ou une région de plonger dans un conflit.

19. Par exemple, au cours de l'automne 2008, j'ai nommé l'ancien Président du Nigéria, le général Olusegun Obasanjo, Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs dans le contexte de tensions croissantes et d'une crainte généralisée que la République démocratique du Congo redevienne le théâtre d'une guerre régionale. Avec l'appui du Siègre et en consultation étroite avec l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sur le terrain, l'Envoyé spécial a mené une intense diplomatie de navette à la recherche d'une paix négociée dans l'est de la République démocratique du Congo. En collaboration avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, ces efforts ont abouti, en moins de quelques semaines, à des pourparlers de paix complexes sous les auspices des Nations Unies, qui ont pu se tenir grâce au déploiement rapide d'une équipe d'appui à la médiation assistée par un soutien logistique, des services de traduction et de conférence et des moyens de transport. Les pourparlers ont abouti en mars 2009 à une série d'accords prévoyant la démobilisation et le désarmement des groupes rebelles ainsi que des mesures pour

¹¹ Le renforcement du budget ordinaire a été approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/261 et j'ai fait des observations à ce sujet dans le document A/65/161. Alors que seule la moitié des postes demandés a été approuvée par l'Assemblée et que le États Membres font de plus en plus appel aux capacités de base du Département, celui-ci a récemment bénéficié d'un appui extrabudgétaire accru (voir http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport_13053011).

répondre à leurs griefs. L'Envoyé spécial étant chargé de surveiller les progrès, la plus grande partie des engagements ont été honorés en moins d'un an. À la fin de 2009, les Présidents Kagame et Kabila se sont rencontrés pour la première fois depuis de nombreuses années et, peu après, le Rwanda et la République démocratique du Congo ont repris leurs relations diplomatiques. La situation dans l'est du pays demeure grave du point de vue de l'insécurité générale et des souffrances de la population, mais la reprise de la guerre régionale a été au moins évitée.

20. Dans d'autres cas, l'Organisation a joué un rôle d'appui. En janvier 2008, par exemple, dans le contexte de la violence postélectorale au Kenya, l'Union africaine a lancé un processus présidé par l'ancien Secrétaire général Kofi Annan en vue d'empêcher que la situation ne dégénère en guerre civile à motivation ethnique. Cette activité a été fortement appuyée par l'équipe de pays des Nations Unies sur le terrain, ainsi que par du personnel détaché du Département des affaires politiques, qui ont bénéficié sur le plan stratégique des avis d'experts de la Division de l'assistance électorale du Département et d'autres acteurs. L'accord de partage du pouvoir qui a été conclu a permis non seulement d'éviter le conflit mais aussi de mettre en place la base d'une nouvelle constitution. De même, à Madagascar, une équipe d'appui des Nations Unies est déployée pour soutenir les efforts de médiation de la Communauté de développement de l'Afrique australe en vue de résoudre la crise politique dans le pays et de rétablir l'ordre constitutionnel.

21. De nombreux instruments que nous élaborons pour accroître l'effet de la diplomatie préventive – par exemple, des fonds et des compétences techniques rapidement disponibles – sont également mis au service des envoyés qui s'emploient à résoudre des conflits en cours. Je donnerai comme exemple la Libye, où mon Envoyé spécial s'efforce de parvenir à un règlement politique du conflit, conformément aux résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) du Conseil de sécurité, et de mettre un point d'arrêt aux souffrances de la population. D'autres envoyés s'occupent de processus politiques à long terme que l'ONU est spécialement chargée de faciliter, par exemple à Chypre et au Sahara occidental. Dans certains cas, l'existence même d'un processus a une valeur intrinsèque de prévention du fait qu'il peut servir de soupape pour apaiser les tensions, entretenir la confiance et faire en sorte que les pays continuent de dialoguer.

Les bureaux régionaux

22. Une innovation essentielle des dernières années réside dans la création des bureaux régionaux des Nations Unies qui servent, entre autres, d'avant-postes pour la diplomatie préventive en Afrique occidentale, en Asie centrale et, depuis mars 2011, en Afrique centrale. Les deux premiers ont déjà établi des relations de travail soutenues et novatrices avec les acteurs locaux, régionaux et autres afin de faire face à une vaste gamme de situations qui risquent d'exploser dans les différentes sous-régions.

23. En 2010, par exemple, le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale a pu exercer immédiatement ses bons offices et apporter son appui pour faire face à la crise qui a éclaté au Kirghizistan à la suite du renversement de l'ancien Président en avril et de l'explosion de violences interethniques en juin. En collaboration étroite avec les acteurs nationaux, l'équipe de pays des Nations Unies, l'OSCE, l'Union européenne, l'Organisation du Traité

de sécurité collective, la Communauté d'États indépendants (CEI) et l'Organisation de coopération de Shanghai, le Centre a facilité l'aide à la reconstruction, au relèvement et à la tenue d'élections dans le pays, tout en encourageant un dialogue entre les dirigeants politiques et les représentants de la société civile et en contribuant à jeter les fondations de la réconciliation.

24. En Guinée, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest a constitué un partenariat avec la CEDEAO, l'Union africaine, le Groupe international de contact et d'autres entités pour aider le pays à passer d'un régime militaire à l'ordre constitutionnel en 2009 et 2010. Durant cette période, il fallait avant tout empêcher les tensions politiques de dégénérer en conflit, notamment en raison de la déstabilisation potentielle des pays voisins, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Libéria et la Sierra Leone. Grâce à son soutien régulier au processus politique et à la médiation conduite par la CEDEAO, l'ONU a aidé les Guinéens à mener à bien la transition jusqu'à l'investiture, en décembre 2010, d'Alpha Condé, premier Président de la Guinée élu à l'issue d'élections multipartites démocratiques.

25. Le nouveau Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale est chargé d'apporter une contribution analogue à la prévention du conflit dans la sous-région et d'aider à régler les problèmes transfrontaliers tels que le trafic d'armes, la criminalité organisée et la présence de groupes armés, notamment l'Armée de résistance du Seigneur.

Les missions politiques résidentes

26. L'importance capitale des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui font partie des moyens dont l'Organisation dispose pour assurer la paix et la sécurité, est reconnue depuis des décennies. Moins bien connu est le rôle joué par les missions politiques, généralement plus restreintes, auxquelles il est fait de plus en plus appel pour accomplir diverses tâches complexes en matière de rétablissement et de consolidation de la paix.

27. Les missions politiques varient considérablement suivant leur but, leurs activités, leur dimension et leur portée. Elles comprennent les bureaux régionaux déjà mentionnés, un nouveau bureau de liaison auprès de l'Union africaine et de grandes opérations en Afghanistan et en Iraq, ainsi qu'un certain nombre de bureaux beaucoup moins étoffés pour le rétablissement et la consolidation de la paix¹². La plupart ont été déployées dans le cadre de la gestion des crises plutôt que dans un but de pure prévention. Toutes accompagnent cependant des processus complexes en matière de politique ou de consolidation de la paix et les tâches qui leur sont confiées ont tendance à inclure l'octroi de bons offices généralement exercés par le chef de la mission.

¹² Les missions politiques résidentes des Nations Unies sont les suivantes : Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban; Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient; Conseiller spécial du Secrétaire général sur Chypre; Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI); Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA); Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (BINUCSIL); Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA); Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS); Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB); Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (UNPOS); Représentant de l'ONU aux discussions internationales de Genève; appui des Nations Unies à la Commission mixte Cameroun-Nigéria.

28. Œuvrant de concert avec les gouvernements hôtes ou partenaires et autres acteurs, ces missions contribuent généralement à des initiatives nationales visant à encourager le dialogue, à renforcer les capacités, à calmer les tensions et à prévenir la violence. L'accompagnement politique régulier qu'elles offrent ainsi que leur capacité de faire face aux problèmes avant qu'ils n'empirent ont donné des résultats importants bien que souvent discrets. La Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, qui a contribué à faciliter, d'une part, le dialogue au sujet de la ville de Kirkouk et autres territoires intérieurs contestés et, d'autre part, la tenue d'élections en 2009 et 2010, montre l'utilité des missions d'assistance civile qui œuvrent dans le domaine politique aux côtés d'opérations militaires déployées par d'autres acteurs. Le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient s'est employé sans relâche à promouvoir le calme et à réduire les tensions dans la région. En Sierra Leone, le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix a aidé en mars 2009 à empêcher la montée potentielle de la violence à la suite des tensions entre le parti au pouvoir et ceux de l'opposition. De l'Afghanistan et du Népal au Moyen-Orient, en passant par le Burundi, la Guinée-Bissau, la République centrafricaine et la Somalie, les missions politiques des Nations Unies ont appuyé durant les dernières années le dialogue entre les acteurs principaux et se sont attachées à étayer les processus politiques et de paix. Dans presque tous les cas, des modalités et des structures plus intégrées dans ces missions ont permis à l'Organisation d'incorporer la prévention des conflits dans les stratégies de consolidation de la paix à plus long terme et de renforcer les perspectives d'une paix plus durable.

Les opérations de maintien de la paix

29. Étant donné que 90 % des guerres civiles de la décennie écoulée ont eu lieu dans des pays qui en avaient déjà connu au cours des 30 années précédentes (voir les chiffres récents de la Banque mondiale)¹⁰, toutes les missions des Nations Unies sont importantes en ce qu'elles sont aux premières lignes de la lutte contre les crises et représentent des moyens de diplomatie préventive dans tous les types de conflit. Les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix ont joué ce rôle pendant de nombreuses années en étant renforcées selon les besoins par l'action parallèle d'un envoyé spécial. Le référendum sur l'autodétermination du sud du Soudan, en janvier 2011, offre un exemple récent de la manière dont une mission de maintien de la paix peut faire passer des processus de paix complexes par des transitions délicates.

30. Durant l'année précédant le référendum, les dirigeants de la mission, en collaboration étroite avec le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine sur le Soudan, ont assuré la médiation entre le Gouvernement central soudanais et le Gouvernement du Soudan du Sud et permis de sortir de l'impasse à des moments cruciaux. Mon Représentant spécial a également contribué à amener la communauté internationale à exercer son influence et à aider le Groupe de l'Union africaine à faciliter les négociations sur les dispositions post-référendaires. En complément des efforts de la mission et de l'assistance électorale importante sur les plans technique et logistique, j'ai également déployé, à la demande des parties, un groupe sur les référendums au Soudan, dirigé par l'ancien Président de la République-Unie de Tanzanie, Benjamin Mkapa. Mon groupe et son personnel ont surveillé le climat d'avant le référendum, ont fourni des bons offices de haut niveau et ont renforcé la confiance entre les parties. En janvier 2011, 3 millions de

Soudanais du pays et de l'étranger ont voté massivement en faveur de la sécession, dans un climat généralement pacifique. Tandis que la situation reste fragile dans la région et que de grandes difficultés restent à résoudre, l'absence de violence majeure dans le contexte même du référendum et l'acceptation générale des résultats du scrutin ont été considérées comme un succès pour la diplomatie préventive.

Les groupes des amis et autres groupes d'appui diplomatique

31. La coordination des efforts internationaux est indispensable et est souvent assurée par des groupes de contact « groupes des amis ». Ces formations ont joué un rôle important, par exemple en Guinée, en Libye, en Mauritanie et au Sahara occidental. Lorsqu'ils sont unifiés, des groupes de ce genre peuvent servir à multiplier les efforts diplomatiques en faisant jouer leur influence, leurs ressources et leurs compétences collectives. Ils peuvent constituer une base d'appui pour les envoyés, contribuer à soutenir des exigences et des principes essentiels et faire en sorte que la communauté internationale parle d'une seule voix, demeure vigilante et veille à ce que l'aide réponde aux besoins stratégiques.

Les missions d'établissement des faits et d'enquête

32. Les États Membres se trouvant en présence de situations politiquement délicates (crimes, incidents violents ou allégations de violations graves des droits humains) se sont de plus en plus tournés vers l'Organisation pour procéder à des enquêtes impartiales. Certaines ont été demandées par le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme, tandis que d'autres ont été mises en place par le Secrétaire général. Les mécanismes ainsi créés sont aussi divers que les situations et les demandes auxquelles ils correspondent. Bien que ne faisant pas partie de l'arsenal traditionnel de prévention des conflits, ils ont constitué, au cours des dernières années, un moyen efficace d'appuyer les efforts de diplomatie préventive en aidant à modifier les intentions des parties, à désamorcer les tensions ou à renforcer la confiance. Par exemple, une mission d'établissement des faits, réalisée conjointement avec la CEDEAO pour enquêter sur le décès de migrants ghanéens trouvés en Gambie en 2007, a été jugée utile pour la reprise des relations entre les deux pays. Je citerai aussi la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala, créée en 2007 avec l'appui des Nations Unies pour aider ce pays à démanteler les réseaux criminels clandestins; la Commission d'enquête sur les événements du 28 septembre 2009 à Conakry; et le Groupe d'enquête sur l'incident de la flottille de Gaza le 31 mai 2010.

Les équipes de pays des Nations Unies

33. Lorsque des tensions politiques naissent dans des pays où l'ONU ne dispose ni d'envoyé ni de mission, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays sont fréquemment amenés à occuper le devant de la scène pour faciliter une intervention et aider les acteurs nationaux à faire face aux problèmes naissants. Tenant compte de cette réalité du terrain, nous nous sommes attachés à améliorer l'assistance immédiate que l'ONU peut fournir à nos équipes sur le terrain dans de telles situations, ainsi que les services que nous pouvons offrir aux pays concernés. Au cours des dernières années, ces services ont consisté à appuyer les efforts de médiation pilotés au niveau local et contribuer aussi à la fourniture de compétences techniques sur les processus électoraux, les réformes constitutionnelles, les commissions Vérité, les dialogues nationaux, les pourparlers de réconciliation et la

création de mécanismes nationaux de règlement des différends. D'une manière générale, ce type de soutien est fourni discrètement, avec un minimum de ressources et en complément des programmes de développement et de gouvernance en cours.

34. Par exemple, en Égypte, en Tunisie et dans d'autres pays de la région, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays, bénéficiant d'un appui renforcé du Siège, ont joué un rôle important dans la mesure où ils ont facilité l'action de l'Organisation face au Printemps arabe, appuyé les initiatives de dialogue, encouragé le partage d'expériences comparables en matière de transition ou offert des avis techniques spéciaux. Dans le contexte de la crise politique du Honduras, le bureau renforcé du Coordonnateur résident a offert des services d'experts sur une large gamme de questions relatives au processus de réconciliation nationale entamé par le gouvernement du Président Porfirio Lobo en janvier 2010. Afin de désamorcer les tensions politiques aux Comores, le Coordonnateur résident a coprésidé avec le Président de la Commission électorale nationale un comité de suivi et de transparence qui a rassemblé les partis politiques, la société civile et la communauté internationale à l'occasion de l'élection présidentielle de 2010. À Fidji, l'ONU a appuyé, grâce à son équipe sur le terrain, les efforts visant à maintenir le dialogue entre le gouvernement militaire, la société civile et les autres parties prenantes dans le cadre de tables rondes axées sur la paix et le développement.

B. Nouveaux domaines requérant l'attention

35. Ces dernières années, l'Organisation des Nations Unies a été de plus en plus sollicitée pour faire œuvre de diplomatie préventive dans le contexte de crises constitutionnelles aussi graves qu'un changement de gouvernement en dehors du cadre constitutionnel ou un différend électoral violent.

Réaction à des changements de gouvernement en dehors du cadre constitutionnel

36. Les coups d'État et tentatives de coup d'État vont à l'encontre des normes démocratiques et de la primauté du droit et ont des répercussions potentiellement préjudiciables à la gouvernance et aux droits de l'homme. Ils sont en outre souvent un élément qui déclenche des conflits violents et, selon le décompte d'un auteur, auraient été à l'origine d'environ deux dizaines de guerres civiles depuis 1945¹³. Dans ce contexte, l'Organisation s'est employée de manière de plus en plus active à aider les pays à rétablir l'ordre constitutionnel. Au cours des trois dernières années, nous avons dépêché des envoyés de haut rang chargés d'une mission de facilitation ou de médiation, en partenariat avec des organisations régionales ou sous-régionales, en vue de résoudre des crises faisant suite à des coups d'État militaires en Guinée, à Madagascar, en Mauritanie et au Niger. Si l'on excepte Madagascar, où la crise n'est toujours pas réglée, ces efforts de facilitation, rendus plus consistants par des structures régionales de plus en plus fortement opposées aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, ont joué un rôle critique dans la préparation du retour à l'ordre constitutionnel.

¹³ James D. Fearon, « Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others? » (Pourquoi certaines guerres civiles durent-elles bien plus longtemps que d'autres?), *Journal of Peace Research*, vol. 41, n° 3.

37. S'agissant de la Guinée, de la Mauritanie et du Niger, mon Représentant spécial en poste à Dakar a fait la navette entre les différents acteurs pour tenter de convaincre les autorités de fait de la nécessité d'un retour à l'ordre constitutionnel, assurant la coordination de l'action de la communauté internationale et apportant des conseils à la principale organisation régionale. À Madagascar, l'Organisation a apporté des contributions fonctionnelles et techniques non négligeables aux accords de Maputo et d'Addis-Abeba, malheureusement toujours pas appliqués. Dans tous ces cas, les efforts de médiation et de diplomatie préventive s'appuyaient largement sur la compétence technique de l'Organisation concernant le partage du pouvoir et les questions constitutionnelles et électorales.

Prévention des violences liées aux élections

38. La majorité des élections organisées partout dans le monde représentent des expressions positives de la volonté des peuples de choisir librement leurs dirigeants. Dans des situations de fragilité, elles peuvent être un facteur d'unification et de consolidation de la paix. Dans certaines circonstances, en revanche, les élections risquent aussi de devenir un facteur de division et de déstabilisation, comme on a pu l'observer récemment en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, au Kenya et au Zimbabwe. Ce risque est particulièrement élevé dans les pays marqués par des griefs systémiques depuis longtemps non résolus, combinés à une conception de la compétition politique dans laquelle « le gagnant rafle tout ». À mesure que la vigilance interne et internationale prend de l'ampleur et que la circulation de l'information s'accélère, le risque de contestation des élections peut également augmenter et accroître le risque qu'elles débouchent sur un conflit violent. En conséquence, l'Organisation des Nations Unies s'emploie avec ses partenaires, notamment les organisations régionales, à concevoir une approche plus large de la prévention des violences liées aux élections, combinant la médiation, les bons offices et les compétences en matière d'assistance électorale.

39. Cette approche vise à aider à s'attaquer aux griefs sous-jacents, même de façon modeste, en encourageant par exemple la constitution d'institutions politiques qui empêchent la monopolisation du pouvoir. Elle encourage aussi les processus électoraux sans exclusive; la mise en place d'organes de gestion des élections qui inspirent confiance au plus grand nombre; les mesures propres à affranchir tous les électeurs remplissant les conditions requises, la transparence dans toutes les phases du processus; et un mécanisme juste, rapide et accessible de règlement des différends.

40. En Sierra Leone, par exemple, l'Organisation travaille en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes afin de créer le meilleur environnement technique et politique possible pour les élections présidentielle et parlementaires de 2012, qui sont considérées comme une étape capitale pour le maintien du processus de consolidation de la paix dans le pays. Par ailleurs, nous avons déployé ces dernières années un certain nombre de « missions de bons offices » en rapport avec les élections qui ont contribué à accroître la confiance dans le processus électoral tout en s'employant à atténuer le risque de violence. Des missions de ce type ont été dépêchées, par exemple en Guinée, en Haïti, au Kirghizistan, au Niger et en Papouasie-Nouvelle-Guinée (Bougainville). J'ai déjà évoqué plus haut les efforts que nous avons consacrés au référendum au Soudan.

IV. Principaux défis et facteurs de réussite

41. La diplomatie préventive s'est rapidement développée et a évolué, mais elle n'est ni aisée, ni simple, ni forcément toujours couronnée de succès. Elle continue de buter sur de grands obstacles et aléas, les chances de succès étant souvent tributaires de multiples facteurs, dont l'un des plus importants a trait à la volonté des parties. Si les parties ne veulent pas la paix ou ne sont pas disposées à faire des concessions, il est extrêmement difficile, en particulier pour des intervenants externes, de les persuader de changer d'avis. Ici, le lien entre la diplomatie préventive et le pouvoir de mettre en action des mécanismes incitatifs et des facteurs dissuasifs peut être capital pour convaincre les principaux acteurs, en respectant pleinement leur souveraineté, qu'ils ont intérêt à opter pour le dialogue et contre la violence et, si nécessaire, d'accepter une aide extérieure à cet effet.

42. Dans les situations de crise interne en particulier, on peut craindre les ingérences indues ou les « internationalisations » non souhaitées des affaires intérieures du pays. Faute de possibilité d'intervention, la communauté internationale peut se retrouver impuissante devant une situation qui manifestement se détériore et où les pertes en vies humaines s'accumulent – alors que c'est paradoxalement à ce stade qu'un espace pour l'action politique peut parfois s'ouvrir – et lorsqu'une menace particulièrement grave ou imminente plane sur la paix et la sécurité internationales, l'action diplomatique peut ne pas être efficace et nécessiter d'autres formes complémentaires de pression, y compris, si nécessaire, des mesures coercitives au titre du Chapitre VII de la Charte.

43. Cela étant, en dépit des innombrables difficultés, des mesures peuvent être prises pour maximiser les chances de succès de la diplomatie. Les éléments clefs qui, au vu de l'expérience de l'Organisation et d'un bon nombre de nos partenaires, se sont révélés essentiels à cet égard sont décrits ci-après.

A. Alerte précoce

44. Bien que l'alerte précoce s'est développée et améliorée, le contexte dans lequel elle s'inscrit a évolué au cours de la dernière décennie. Il y a quelques années encore, l'information sur les situations en gestion dans différentes régions du monde était rare et la difficulté consistait à en obtenir davantage. Aujourd'hui, les choses se sont en quelque sorte inversées, en ce sens que l'information disponible est volumineuse et doit être triée, évaluée et intégrée. Mais la prévision des crises demeure une affaire hasardeuse et la communauté internationale est encore, de temps à autre, prise de court, comme ce fut le cas pour les violences ethniquement ciblées qui ont ravagé le sud du Kirghizistan en juin 2010 ou le déclenchement inattendu de la vague de troubles populaires qui a secoué le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord en 2011.

45. La coopération en matière d'alerte précoce s'est améliorée au sein de l'Organisation. Les composantes spécialisées du système, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et le Bureau du Conseiller spécial sur la prévention du génocide et des atrocités, notamment, jouent un rôle essentiel consistant à filtrer l'information et à appeler l'attention sur les indicateurs de danger – tels que les violations systématiques des droits de l'homme ou le discours de haine – qui, sinon, pourraient passer inaperçus. Dans le même ordre d'idées, une coopération plus

étroite entre l'Organisation et des organisations régionales comme l'Union africaine et la CEDEAO, qui toutes deux disposent de systèmes d'alerte précoce, a permis de recueillir des données plus nombreuses et de meilleure qualité. Le degré de mise en commun de nos analyses de ces données demeure en revanche variable. Il nous faut avant tout mieux anticiper ces « points de basculement » où les parties à un conflit optent, ou se sentent obligées, d'opter pour la violence ou l'escalade de la violence pour parvenir à leurs fins. Plus on comprend les motifs et les calculs des principaux acteurs, mieux on peut concevoir une réponse préventive adaptée.

46. L'analyse de toute situation s'améliore avec la proximité, le savoir local et les contacts réguliers avec de multiples acteurs. Outre ses partenaires dans les organisations régionales et sous-régionales, l'ONU a commencé à instaurer une collaboration plus étroite avec la société civile, les parlements, le monde des affaires, les institutions universitaires influentes et les centres de réflexion sur le terrain. Les groupes de femmes, en particulier, jouent un rôle important dans l'alerte précoce. Nous devons continuer à élargir ces réseaux d'une importance capitale qui ont notablement amélioré nos capacités d'analyse.

47. Quelle que soit la qualité de l'alerte précoce, la vraie question est de savoir si elle débouche sur l'action précoce. La différence entre un engagement qui réussit et un autre qui risque d'échouer peut souvent se mesurer à la longueur du délai qui sépare les premiers signes annonciateurs du problème et les premières mesures prises pour le régler. Ce « continuum de l'alerte à l'action » est le défi qui pourrait être le plus difficile à relever pour la communauté internationale, pour diverses raisons décrites dans le présent rapport. Or, même lorsque les mesures prises sont limitées, par exemple à une déclaration exprimant les préoccupations du Conseil de sécurité, au déploiement d'une mission d'établissement des faits ou à une démarche faite en temps opportun par le Secrétaire général, elles peuvent avoir sur les calculs des principaux acteurs un effet plus important qu'une réaction plus vaste mais déployée plus lentement. Il en va ainsi surtout lorsque ces actions donnent un signal clair quant à l'intérêt soutenu de la communauté internationale.

B. Flexibilité

48. Les conflits sont par nature évolutifs et imprévisibles. Les guerres intra-étatiques, par exemple, se déclenchent et s'arrêtent fréquemment. Elles peuvent tout à coup s'enraciner et s'étendre. Il faut donc que toute action visant à prévenir, transformer, gérer ou résoudre un conflit soit flexible et configurée en fonction de besoins sur le terrain et non selon nos schémas institutionnels. Ceci vaut tout particulièrement pour la diplomatie préventive précisément parce que son intérêt réside essentiellement dans sa faculté d'adaptation.

49. Des régions, sociétés et groupes différents ont tendance à faire des choix différents en matière de diplomatie préventive. Les pourparlers indirects (entre des tierces parties et une partie à un différend) semblent être le modèle préféré dans certaines régions, alors que les pourparlers directs (entre les parties au différend) sont nettement plus fréquents dans d'autres¹⁴. Dans certaines régions, des acteurs

¹⁴ Voir la série de données intitulée « Managing Low-Intensity Intrastate Conflict » du Département de la paix et du règlement des conflits de l'Université d'Uppsala (Suède), qui couvre 122 conflits de ce type pour la période 1993-2004.

indépendants ne relevant pas de grandes institutions disposeront d'avantages comparatifs par rapport à d'autres. Quelle que soit l'approche retenue et quelle que soit l'entité qui la met en œuvre, nos engagements ont plus de chances d'aboutir s'ils prennent en compte les préférences locales et demeurent flexibles, tout en poursuivant des objectifs clairs.

50. Notre action s'inscrit dans un paysage géopolitique éminemment mouvant et doit faire montre de flexibilité pour adapter nos instruments à l'évolution des schémas de la violence. Aujourd'hui, les pays touchés par un conflit armé connaissent souvent une montée en puissance concomitante de la criminalité transnationale organisée, en particulier le trafic de personnes, de drogues et de ressources pillées, ce qui complique les efforts visant à mettre fin aux conflits et entretient de hauts niveaux de violence même dans la phase postconflit. Nos instruments actuels de diplomatie préventive pourraient aider à surmonter ces difficultés en renforçant toute une série d'efforts régionaux et mondiaux de lutte contre la criminalité transnationale organisée et en alimentant une action à long terme visant à aider les pays fragiles à renforcer la primauté du droit.

C. Partenariats

51. Les organisations régionales et sous-régionales sont dans une position unique pour accéder aux situations de crise dans leur région et exercer une influence, voire des pressions, sur ces situations. Les auteurs de la Charte des Nations Unies ont fait œuvre de visionnaires en prévoyant une architecture de la sécurité collective mondiale qui confère un rôle clair aux arrangements régionaux. Dans le paysage hautement complexe qui se présente à nous aujourd'hui, l'Organisation travaille de plus en plus en tandem avec des acteurs régionaux, et ce, de diverses manières : rôle dirigeant, rôle d'appui, fonction de partage du fardeau, déploiements séquentiels, voire plusieurs opérations conjointes.

52. Au cours des cinq dernières années, nous avons approfondi des partenariats existants ou instauré de nouveaux partenariats pour la prévention des conflits et la médiation avec l'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation des États américains, la Communauté des Caraïbes, la Communauté économique des États d'Afrique occidentale, la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'Organisation de la Conférence islamique et bien d'autres. En partie grâce à des ressources extrabudgétaires, nous avons pu entreprendre un certain nombre d'initiatives en vue d'aider à renforcer les capacités régionales et à tirer les leçons des expériences à ce niveau. Sur un large éventail de questions relatives à la paix et à la sécurité, des programmes conjoints de formation sont aujourd'hui disponibles. Cela étant, il faut du temps et beaucoup d'efforts pour parvenir à créer des synergies, tâche qui n'est guère facilitée par le fait que, à quelques rares exceptions près¹⁵, l'Organisation des Nations Unies, les organisations régionales et d'autres acteurs ne disposent d'aucun mécanisme ou procédure communs qui leur permette de décider en temps réel qui est censé faire quoi dans une situation donnée. Tout en nous employant à améliorer nos canaux et protocoles institutionnels officiels à cet égard, nous investissons également dans des

¹⁵ L'Organisation et l'Union africaine ont récemment fini d'établir des directives communes sur les partenariats en matière de médiation.

relations personnelles essentielles avec des partenaires régionaux, qui constituent la clef de voûte d'une coopération plus étroite.

53. Dans l'intervalle, notre coopération avec la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales dans des pays fragiles et touchés par des conflits s'est développée au cours des dernières années et nous avons pu constater les avantages réels de cette coopération lorsque le poids de ces institutions, qui procède des incitations qu'elles sont seules à pouvoir offrir, est mobilisé à l'appui d'un effort diplomatique commun. Nous nous félicitons de la publication par la Banque mondiale de son *Rapport sur le développement dans le monde : conflit, sécurité et développement*, qui représente une importante contribution aux efforts combinés que nous déployons pour démêler ces liens critiques.

54. Le rôle des médiateurs indépendants est en train de gagner en importance et nous avons commencé à tisser des liens plus étroits avec certains d'entre eux. Nous nous sommes aussi adressés à d'autres acteurs dans le domaine de la diplomatie préventive, tels que les groupes d'anciens, les organisations de la société civile, et les groupes de femmes, les centres de réflexion, les universités, les médias et le monde des affaires. Une évolution nécessaire est en cours pour améliorer la manière dont nous travaillons avec la société civile, en particulier les femmes et les jeunes, qui sont souvent marginalisés alors même qu'ils peuvent prendre la tête du mouvement pour un changement pacifique.

55. Enfin, nous nous employons à améliorer les partenariats au sein du système des Nations Unies lui-même, en intégrant nos instruments, nombreux mais souvent disparates, pour maximiser leurs effets sur les efforts de prévention. L'engagement récent en Guinée, par exemple, a nécessité l'intervention du Conseil de sécurité, mon intervention personnelle et plus de 40 visites de travail effectuées à Conakry par mon Représentant spécial à Dakar. Il a en outre nécessité un leadership et un appui efficaces du Département des affaires politiques et du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest, la contribution active du Coordonnateur résident et de l'équipe de pays des Nations Unies, une commission d'enquête conduite par l'Organisation et l'ouverture d'un nouveau bureau du HCDH, ainsi que l'aide d'analystes politiques, d'experts des élections et de conseillers en médiation, aux côtés de spécialistes du développement, des affaires humanitaires, des droits de l'homme et du secteur de la sécurité. Des contributions capitales ont été également apportées par notre Fonds pour la consolidation de la paix, qui a appuyé aussi bien la médiation de la CEDEAO qu'une force de sécurité spécialement chargée de garder le processus électoral et, à un moment clef du processus, un hélicoptère de l'Organisation prêté par notre mission au Libéria a assuré le transport de matériels électoraux qui devaient être ramenés le plus rapidement possible de zones reculées du pays jusqu'à la capitale Conakry.

D. Durabilité

56. La diplomatie préventive fait généralement intervenir des décideurs officiels dans des périodes de montée des tensions politiques ou de début de crise. Une fois que l'on est sorti de l'impasse ou bien que le moment critique est passé, la diplomatie préventive tend à s'effacer, laissant ouverte la question de savoir comment les gains diplomatiques peuvent être pérennisés. Dans le cas d'une médiation postconflit, une grande importance est attachée depuis quelques années à la durabilité des accords de paix. Les actions de diplomatie préventive ne

débouchent certes pas nécessairement sur des accords en bonne et due forme, mais les plus réussies d'entre elles ont aidé les interlocuteurs nationaux à poser les bases d'un processus à plus long terme de traitement des causes profondes du conflit, comme ce fut le cas pour la médiation Annan au Kenya en 2008. La clef du succès à cet égard réside dans la présence d'institutions à conception et maîtrise locales pouvant prévenir le conflit en favorisant le dialogue et en offrant une instance pour la résolution pacifique des différends. Dans un certain nombre de contextes, ces institutions ont été baptisées « infrastructures nationales pour la paix ».

57. Parallèlement à la constitution de moyens nationaux de prévention des conflits, une action discrète de facilitation internationale ou régionale doit demeurer disponible plus longtemps qu'elle ne l'a été jusqu'ici, pour le cas où elle serait à nouveau nécessaire à tel ou tel autre moment¹⁰. La Commission de consolidation de la paix, ainsi que nos bureaux régionaux, nos missions politiques dans les pays et nos équipes de pays, ont un rôle important à jouer à cet égard.

58. Pour être durables, les actions de diplomatie préventive doivent être élargies, pour passer du cercle des décideurs et des hauts responsables à celui de l'ensemble de la société civile. Or le fait de travailler avec les dirigeants de la société civile pour trouver des solutions durables dépasse le mandat – et les moyens – d'un envoyé dont l'axe d'intervention principal relève du premier volet de diplomatie préventive. L'idéal serait donc que ces envoyés et leurs équipes élaborent des stratégies conjointes et s'accordent sur une division du travail avec l'ONU et d'autres acteurs sur le terrain qui participent aux efforts de consolidation de la paix à plus long terme. Les organisations non gouvernementales spécialisées dans l'appui au deuxième volet de diplomatie préventive et à la diplomatie « entre peuples » du troisième volet, peuvent aussi être de précieux interlocuteurs dans de tels contextes.

E. Évaluations

59. L'on sait que la diplomatie préventive est efficace, mais il est difficile d'en donner la preuve empirique. Nos cadres d'analyse actuels ne sont pas bien en phase avec les réalités complexes que nous rencontrons sur le terrain, et des réalisations politiques importantes peuvent être difficiles à quantifier. Par ailleurs, comme le disait l'ancien Secrétaire général Perez de Cuellar, « Qui dira jamais combien de conflits ont été évités ou limités grâce à des contacts qui ont eu lieu dans la célèbre maison de verre, laquelle peut devenir assez opaque quand il le faut »¹⁶. La diplomatie discrète se perpétue dans la tradition orale de l'ONU, des organisations régionales, de tel ou tel conseil des anciens, mais ses arcanes sont rarement consignés par écrit.

60. Or, l'on sait que lorsque les temps budgétaires sont difficiles et que les trésors publics tout comme les électeurs se font plus sourcilleux, nous devons améliorer notre aptitude à assurer le suivi des résultats, à mesurer les effets, à présenter des preuves concrètes que la prévention donne des résultats et à faire connaître ces réussites. Plus nous agissons, plus nous pouvons savoir ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas. Au sein de l'Organisation, nous avons réalisé des études sur les quelques dernières années pour faire le bilan des actions menées, analyser les enseignements à en tirer et transmettre les pratiques prometteuses.

¹⁶ Adam Roberts et Benedict Kingsbury, dir. publ., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford, Clarendon Press, 1988).

F. Ressources

61. La diplomatie est une entreprise à forte intensité d'apport personnel et nos ressources les plus précieuses sont nos ressources humaines. Pour être efficaces, nos médiateurs et nos envoyés doivent être des personnes crédibles, et la crédibilité est une qualité immatérielle aussi difficile à acquérir mais facile à perdre. Ils doivent savoir inspirer et gagner la confiance en faisant montre de discrétion, d'impartialité, de transparence et de confidentialité. Ils doivent aussi être capables de faire passer leur propre conviction que le problème le plus inextricable peut être résolu. Il s'agit là de talents qui ne sont pas faciles à évaluer. Le « facteur humain » en diplomatie est le plus incertain, le plus difficile à planifier, et pourtant probablement le plus essentiel pour la réussite de toute action de diplomatie préventive. Les meilleurs outils et les meilleures stratégies ne valent pas grand-chose s'ils ne sont pas entre les mains de la personne qui convient.

62. En conséquence, l'Organisation a consacré, ces dernières années, une énergie considérable à l'amélioration de ses fichiers d'envoyés, de médiateurs et autres experts de haut rang pouvant être chargés de s'occuper de situations fragiles dans telle ou telle région du monde. Nous tablons sur nos partenariats avec les États Membres, les acteurs régionaux et d'autres pour étoffer nos réseaux mutuels à cet égard. Le rapport indépendant publié récemment par le Groupe consultatif de haut niveau sur les moyens civils à mobiliser pour faire face aux situations postconflituelles (A/65/747-S/2011/85, annexe) contient également un certain nombre de recommandations précieuses concernant les moyens d'étoffer les fichiers et d'améliorer leur interopérabilité. J'ai créé un comité directeur qui proposera les moyens de traduire ces recommandations en directives opérationnelles.

63. Mais aucun envoyé, fût-il le plus expérimenté, ne peut faire le travail tout seul. À l'ONU, nous sommes en train d'investir dans la constitution d'un contingent de membres du personnel qui peuvent apporter un appui et un soutien de grande qualité aux envoyés de haut rang et, éventuellement rejoindre un jour leurs rangs. Nous redoublons d'efforts pour promouvoir la mobilité entre le Siège et le terrain. Grâce à notre Groupe d'appui à la médiation et autres moyens dont nous disposons dans le système, nous nous employons aussi à améliorer les compétences techniques que nous pouvons mettre à la disposition de nos envoyés sur des sujets thématiques et pratiques essentiels.

64. La diplomatie préventive est rentable mais elle nécessite un investissement financier continu pour produire des résultats. En 2010, le Conseil de sécurité a réaffirmé la nécessité de fournir à l'Organisation « en temps voulu un appui financier prévisible et cohérent afin d'assurer une utilisation optimale des instruments de diplomatie préventive »¹⁷. Les contributions volontaires demeurent essentielles pour permettre de réagir de manière rapide et flexible aux crises et aux possibilités d'instauration de la paix qui peuvent se présenter. Leur disponibilité nous permet également de compléter la stabilité et la prévisibilité du budget ordinaire par une véritable capacité de réaction rapide, et j'encourage les États Membres à continuer de nous apporter ce soutien.

¹⁷ Déclaration du Président du Conseil de sécurité (S/PRST/2010/14), adoptée lors du débat du Conseil sur « le maintien de la paix et de la sécurité internationales, pour une utilisation optimale des instruments de diplomatie préventive : perspectives et défis en Afrique », le 16 juillet 2010.

V. Observations, réflexions et perspectives

65. Le Conseil de sécurité m'a demandé de présenter un rapport contenant des recommandations sur la meilleure façon de parvenir à une utilisation optimale des instruments de diplomatie préventive dans le système des Nations Unies et dans le cadre de la coopération avec les organisations régionales et autres acteurs. Dans le présent rapport, j'ai décrit les innovations et l'évolution de la pratique au cours des dernières années, les instruments qui sont à notre disposition et les principales difficultés que nous continuons de rencontrer. Il y a dans le présent rapport un certain nombre de questions dont l'élucidation nous permettrait de poursuivre sans accroc la réalisation de ce projet d'avenir.

66. Nous devons partir des améliorations réalisées à l'ONU et dans diverses organisations régionales et sous-régionales en ce qui concerne l'élaboration de mécanismes d'alerte précoce. L'instauration de dialogues réguliers et informels dans ce domaine entre l'ONU et les partenaires régionaux et autres nous permettrait de mettre en commun l'information et nous aiderait à anticiper ces « points de basculement » où les acteurs clefs peuvent décider d'opter pour la violence. Toutefois, l'alerte précoce n'est utile que si elle débouche sur l'action précoce et il nous faut donc envisager un large éventail d'options face à une menace qui se dessine, y compris des mesures apparemment limitées, telles que les déclarations par lesquelles plusieurs acteurs expriment collectivement leur préoccupation ou les missions d'établissement des faits, qui peuvent avoir rapidement des répercussions sur les calculs des parties sur le terrain.

67. Nous devons aussi continuer de nous employer à investir dans les « diplomates de la prévention » qui mènent à bien notre action sur le terrain, et à mieux les équiper pour éviter les conflits violents. Il nous faudra étoffer notre réserve d'envoyés et de médiateurs hautement qualifiés pouvant être déployés rapidement vers des situations préoccupantes, en nous attachant essentiellement à accroître le nombre de médiatrices de haut rang¹⁸. Une fois déployés, ces envoyés doivent pouvoir compter aisément et rapidement sur des compétences thématiques de pointe telles que les services très demandés de l'Équipe de réserves d'experts en médiation. À plus long terme, la priorité pour l'ONU, les organisations régionales et les États Membres consiste à investir dans la formation des agents qui apporteront un appui aux envoyés et médiateurs de haut rang avant d'accéder éventuellement eux-mêmes à ces fonctions.

68. La diplomatie préventive a besoin d'un investissement financier suffisant pour produire des résultats. S'agissant plus particulièrement des capacités de réaction rapide, j'exhorte les États Membres à lui apporter un appui financier prévisible en temps voulu. Dans l'intervalle, nous poursuivrons nos efforts visant à maximiser l'effet des ressources que nous avons déjà.

69. L'ONU a parcouru un long chemin pour ce qui est d'instaurer avec les organisations régionales et sous-régionales, les États Membres et la société civile des partenariats pour la prévention des conflits. Cela étant, pour réaliser tout notre potentiel dans ce domaine, nous devons renforcer ces relations, en particulier celles qui nous unissent à nos partenaires régionaux. Il y a place pour un dialogue plus

¹⁸ Voir le rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives (S/2009/189), par. 62 f).

stratégique sur des questions potentiellement préoccupantes, ainsi que pour un échange de vues et d'informations plus régulier au niveau opérationnel. Dans les situations de crise, nous devons pouvoir décider rapidement qui peut faire quoi pour être utile. Le Conseil de sécurité voudra peut-être, partant des efforts déployés récemment, instaurer des liens plus forts avec les organisations régionales.

70. Il nous faut aussi reconnaître que les actions internationales de diplomatie préventive peuvent n'éviter la violence que sur le court terme. En dernière analyse, seuls les mécanismes et institutions nationaux peuvent durablement prévenir les conflits violents sur le long terme. Nous continuerons donc de privilégier le soutien aux capacités nationales de médiation, de facilitation et de dialogue et d'aider nos interlocuteurs, sur leur demande, à établir des systèmes nationaux de prévention des conflits. Nous devons aussi améliorer notre façon de travailler avec la société civile, avec les femmes et les jeunes en particulier, qui peuvent être des agents essentiels d'un changement pacifique.

71. Pour conclure, la diplomatie préventive aujourd'hui donne des résultats concrets, avec des ressources modestes, dans de nombreuses régions du monde, en aidant à sauver des vies humaines et à protéger les acquis en matière de développement. C'est une façon de faire qui peut ne pas être efficace dans toutes les situations et qui continuera de buter sur des incertitudes, des risques et des difficultés qui ne cessent d'évoluer et, en un sens, sont inhérents à ces situations. Je n'en demeure pas moins convaincu qu'une meilleure diplomatie préventive est non pas une option parmi d'autres mais une nécessité.

72. Je suis également convaincu qu'avec des connaissances accrues, des partenariats renforcés et des instruments améliorés, il est possible de continuer de renforcer la capacité de la communauté internationale en matière de diplomatie préventive au service de la paix, de la sécurité et du développement. Il s'agit là d'une idée que l'Organisation porte depuis longtemps et qui est manifestement une idée d'avenir. La diplomatie préventive demeurera une priorité essentielle de l'Organisation tout au long de mon second mandat de Secrétaire général et je compte sur le soutien des États Membres, des organisations régionales, de la société civile et d'autres partenaires pour mener collectivement cette entreprise toujours plus loin. C'est, sans aucun doute, l'un des investissements les plus intelligents que nous puissions faire.