



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/572
24 octobre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/ARABE/
ESPAGNOL/RUSSE

Cinquantième session
Point 118 de l'ordre du jour

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Étude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix" (JIU/REP/95/6).

JIU/REP/95/6

ANNEXE

**ÉTUDE DE LA RELATION ENTRE
L'ASSISTANCE HUMANITAIRE ET
LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN
DE LA PAIX**

Document établi par

Francesco Mezzalama

CORPS COMMUN D'INSPECTION

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		7
INTRODUCTION		
Étude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix	1 - 7	13
I. L'ASSISTANCE HUMANITAIRE AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES RÉEXAMINÉE À LA LUMIÈRE DE LA RÉOLUTION 46/182 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	8 - 17	14
II. MOYENS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES INTÉRESSANT LES MANDATS DES ORGANISMES HUMANITAIRES DANS DES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES	18 - 24	17
III. LE RÔLE DES ORGANISMES HUMANITAIRES DES NATIONS UNIES DANS LES OPÉRATIONS D'URGENCE COMPLEXES	25 - 62	19
IV. COOPÉRATION, COORDINATION ET PARTAGE DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE PRISE DE DÉCISIONS ENTRE LE PERSONNEL HUMANITAIRE ET LE PERSONNEL CHARGÉ DU MAINTIEN DE LA PAIX	63 - 106	27
A. Le problème	63 - 65	27
B. Communications, consultations et information	66 - 70	28
C. Responsabilités en matière de prise de décisions	71 - 74	29
- Coordination au Siège		
a) Département des affaires politiques	75 - 79	30
b) Département des opérations de maintien de la paix	80 - 81	31
c) Département des affaires humanitaires	82 - 86	32
- Coordination sur le terrain		
a) Le Représentant spécial du Secrétaire général	87 - 88	33

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
b) Le commandant de la force des Nations Unies	89 - 91	34
c) Le Coordonnateur des secours d'urgence et le coordonnateur résident	92 - 98	34
- Le Comité permanent interorganisations . . .	99 - 101	36
- Coordination et coopération entre le Représentant spécial du Secrétaire général, le Coordonnateur de l'aide humanitaire et le commandant de la force des Nations Unies	102 - 106	37
V. SÉCURITÉ ET SÛRETÉ DES DISPENSATEURS D'ASSISTANCE HUMANITAIRE DANS DES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES	107 - 116	38
VI. CAS DE PAYS QUI OFFRENT DES EXEMPLES TYPES DE SITUATIONS COMPLEXES	117 - 131	41
Notes		45

SIGLES

CCI	Corps commun d'inspection
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DAH	Département des affaires humanitaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSAL	Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNAVEM III	Mission de vérification des Nations Unies en Angola
UNDRO	Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNREO	Office des Nations Unies pour les secours d'urgence

RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'accroissement du nombre des conflits tant internes qu'internationaux lors desquels une assistance humanitaire et une protection doivent être fournies aux populations civiles a rendu les tâches de l'Organisation des Nations Unies plus difficiles et plus complexes, remettant en question la Charte des Nations Unies et ses principes. C'est pourquoi il est aujourd'hui essentiel que l'Organisation fasse en sorte que les départements et entités du système compétents en la matière aient une bonne compréhension de leurs attributions et de leurs responsabilités. Pour faire face à ces problèmes complexes, l'Organisation des Nations Unies a recours à trois instruments principaux, à savoir la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et le maintien de la paix. Toutes ces activités sont exécutées parallèlement à des programmes d'assistance humanitaire qui comprennent également la consolidation de la paix.

L'objet du présent rapport est d'analyser les attributions actuelles des différentes institutions d'assistance humanitaire et des départements du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies actuels dans les secteurs humanitaire et social, de même que celles qu'il est proposé de leur confier, pour s'assurer qu'elles sont appropriées et peuvent être exercées, dans la mesure du possible, durant les opérations d'urgence complexes. Le présent rapport traite aussi de la relation entre les personnels chargés de l'assistance humanitaire et les soldats de la paix et contient des recommandations en vue de l'harmonisation de leurs activités. Les mécanismes de coopération et de coordination tant au Siège qu'hors Siège et entre les différents acteurs ont été examinés en détail en vue d'en améliorer l'efficacité. La sécurité du personnel des Nations Unies hors Siège a également été prise en considération et des propositions faites pour améliorer les dispositions en vigueur en la matière.

L'information et la documentation utilisées aux fins de l'analyse et de l'élaboration des recommandations ont été fournies par les organisations concernées et réunies à l'occasion de missions au Mozambique, au Rwanda et au Kenya. Diverses activités des Nations Unies ont en fait été transférées de Somalie à Nairobi. L'Inspecteur est convaincu que de nouveaux efforts sont nécessaires pour renforcer la capacité actuelle de l'Organisation des Nations Unies de contribuer à la paix et à la sécurité internationales par la promotion du progrès social, économique et humanitaire.

L'assistance et la coopération des divers départements et organisations tant au Siège que sur le terrain ont été extrêmement utiles et hautement appréciées. L'Inspecteur tient néanmoins à souligner que le Rapport ne saurait refléter toutes les opinions exprimées par les organismes du système des Nations Unies. Il s'agit plutôt de synthétiser et d'harmoniser des positions quelque peu divergentes qu'il aurait été impossible d'exposer dans leur intégralité; les limites imposées aux rapports du Corps commun d'inspection (CCI) ont aussi joué.

RECOMMANDATION 1

Ces dernières années, les fonctions et responsabilités du Département des affaires humanitaires lors des situations d'urgence complexes ont évolué. Or, depuis la création du Département par l'Assemblée générale en 1992, les directives n'ont pas été suffisantes s'agissant de définir ses nouvelles attributions, d'énoncer plus clairement son mandat, et d'orienter ses relations avec le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix. C'est au Secrétaire général qu'il incombe de publier des directives opérationnelles. Une Circulaire du Secrétaire général devrait être publiée qui fournirait une définition claire et actualisée des fonctions et des services du Département des affaires humanitaires au Siège et sur le terrain, en consultation avec les institutions humanitaires.

RECOMMANDATION 2

Les attributions des fournisseurs d'assistance humanitaire, lesquelles ne sont pas politiques, ont été étendues pour tenir compte de l'impact des situations de crise résultant de conflits internes et internationaux. Lors des situations d'urgence complexes, les populations civiles de toutes les parties doivent être protégées et assistées en permanence par l'Organisation des Nations Unies et les institutions humanitaires sur la base des principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité, que tous doivent respecter. Ces principes sont énoncés dans les statuts de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge internationale et du Croissant-Rouge.

RECOMMANDATION 3

Dans l'Agenda pour la paix et dans son supplément, le Secrétaire général définit divers mécanismes de maintien de la paix et de la sécurité internationales par la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix. Des négociations avec toutes les parties en vue d'éviter les conflits, circonscrire ceux qui ont éclaté ou les résoudre est l'un des moyens les moins coûteux et les plus efficaces de réaliser les buts de l'Organisation des Nations Unies. Pour optimiser l'impact des stratégies, le Secrétaire général devrait renforcer et privilégier la voie des "négociations". Le meilleur moyen d'atteindre ce but est d'affiner le mécanisme d'analyse et de recherche des origines et des causes, notamment historiques et anthropologiques, des crises politiques, sociales et économiques, en particulier lorsque les parties sont réticentes s'agissant d'accepter des solutions pacifiques. L'action humanitaire peut jouer un rôle utile, en liaison et en coordination avec le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix, tout en préservant son caractère apolitique.

RECOMMANDATION 4

Le nombre croissant des situations d'urgence complexes et la participation de l'Organisation des Nations Unies à des opérations humanitaires et de maintien de la paix ont accru l'intérêt non seulement des partenaires opérationnels de l'Organisation et des organisations non gouvernementales (ONG), mais aussi des établissements académiques et de recherche et des universités. L'intervention

des ONG dans des situations d'urgence complexes a constitué un élément essentiel des activités de secours de l'Organisation des Nations Unies. En outre, la participation d'établissements universitaires a ouvert une nouvelle voie qui permet de bénéficier d'un flux d'idées émanant d'entités extérieures au système des Nations Unies mais néanmoins réellement motivées. Cette évolution mérite d'être encouragée et renforcée.

a) ONG : L'idée du Département des affaires humanitaires d'étudier la possibilité d'affecter à plein temps un fonctionnaire du Siège à la liaison avec les ONG va dans ce sens et doit être appuyée. Des dispositions similaires pourraient également être envisagées sur le terrain.

b) Établissements universitaires : L'échange d'informations devrait être permanent entre certaines institutions et universités et les départements et entités compétents des Nations Unies en vue de la mise au point de stratégies efficaces pour faire face aux situations d'urgence complexes.

RECOMMANDATION 5

La relation existant entre les personnels des Nations Unies chargés de l'assistance humanitaire et les forces de maintien de la paix a été mise pleinement en lumière lorsque le nombre des situations d'urgence complexes s'est accru. Cette relation est étroite au niveau du Siège grâce aux efforts des chefs des trois départements concernés, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires, qui ont mis en place un mécanisme de coordination. Ce plan ne tient toutefois pas suffisamment compte du rôle des institutions actives sur leur terrain, bien que celles-ci aient acquis une vaste expérience et une connaissance approfondie des différentes situations d'urgence. Outre le mécanisme de coordination, les institutions humanitaires opérationnelles doivent pouvoir, le cas échéant, maintenir des liens directs avec le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix et d'autres départements du Secrétariat. Ceci est important pour éviter les lenteurs bureaucratiques et garantir une liaison rapide et directe sur les questions pertinentes. Il peut en effet y avoir des difficultés au niveau de la direction de l'opération en raison des différences existant entre l'action politique et l'action humanitaire.

En vue d'améliorer la coopération et la coordination entre les différents acteurs :

a) Le Secrétaire général devrait définir clairement les responsabilités du Département des affaires humanitaires, du Département des opérations de la paix et du Département des affaires politiques, conformément à la volonté des États Membres.

b) Les attributions du Comité permanent interorganisations devraient être étendues, sous les auspices du Département des affaires humanitaires, de manière à lui permettre :

i) De participer à la planification des opérations de maintien de la paix avec le Département des affaires humanitaires, le Département des

opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques;

- ii) D'informer régulièrement le Conseil de sécurité, par le biais du Département des affaires humanitaires, quant au contexte des stratégies et des opérations.

RECOMMANDATION 6. Droits de l'homme

Le respect et la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence complexes n'ont pas, jusqu'ici, été assurés de manière satisfaisante malgré les instruments internationaux en vigueur. Afin que le Haut Commissaire aux droits de l'homme et le Centre pour les droits de l'homme soient en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités :

- Une présence sur le terrain des organismes chargés des droits de l'homme devrait être envisagée parallèlement au Bureau du Coordonnateur de l'aide humanitaire, et les opérations de maintien de la paix menées par l'Organisation des Nations Unies devraient comprendre un élément droits de l'homme tenant compte de la nature des mandats établis par le Conseil de sécurité.

RECOMMANDATION 7. Coordination

Lors des opérations d'urgence complexes, les activités du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires humanitaires, les questions relatives aux droits de l'homme et l'action des ONG sont de plus en plus interdépendantes et liées. Ces entités et départements sont directement ou indirectement chargés de l'exécution des décisions du Conseil de sécurité. C'est pourquoi les suggestions ci-après semblent appropriées :

a) Siège : Au Siège, l'initiative prise par le Département des affaires humanitaires avec d'autres institutions d'assistance humanitaire, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques en vue de créer un mécanisme de coordination devrait être poursuivie et institutionnalisée. Une fois achevé, le document pertinent devrait constituer un cadre souple de coopération au niveau du Siège lors des situations d'urgence.

b) Sur le terrain : Sur le terrain, la chaîne de commandement et la hiérarchie devraient être les suivantes :

- i) Le Représentant spécial du Secrétaire général, conformément à son mandat, devrait s'occuper de la direction générale, de la coordination et de l'harmonisation des opérations politiques, militaires et humanitaires;
- ii) Le Commandant de la Force des Nations Unies, le Coordonnateur de l'aide humanitaire et le représentant du Haut Commissaire aux droits de l'homme en tant qu'entité parallèle sur le terrain devraient, à moins qu'il n'en soit décidé autrement, faire rapport au Représentant spécial du Secrétaire général, sans préjudice de leurs mandats

respectifs et des procédures internes régissant leurs relations avec leur siège à l'Organisation des Nations Unies.

c) Un réseau d'information, dont la tâche principale serait de mettre des données opérationnelles à la disposition de tous les organismes et personnels actifs dans le domaine humanitaire, devrait être mis en place sous la responsabilité du Département des affaires humanitaires et devrait être accessible aux bureaux hors Siège.

RECOMMANDATION 8. Le Coordonnateur de l'aide humanitaire

Sur le terrain, la fonction de coordination des activités humanitaires exécutées par les institutions humanitaires conformément au mandat défini par le Comité permanent interorganisations devrait être institutionnalisée et renforcée. Le Coordonnateur de l'aide humanitaire devrait faire rapport au Département des affaires humanitaires en ce qui concerne les affaires humanitaires, mais être placé sous l'autorité générale du Représentant spécial du Secrétaire général.

La fonction de coordonnateur de l'aide humanitaire pourrait être confiée au Coordonnateur résident des Nations Unies puisqu'il est un élément du système d'alerte rapide, est responsable de la sécurité du personnel des Nations Unies et est le chef de l'Équipe des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe. Le candidat proposé doit avoir les compétences professionnelles requises. Si tel n'est pas le cas, il doit être choisi conformément au mandat défini par le Comité permanent interorganisations.

RECOMMANDATION 9

Les États Membres doivent étudier la possibilité de mettre des ressources supplémentaires à la disposition du Département des affaires humanitaires pour renforcer sa structure et améliorer ses capacités.

RECOMMANDATION 10

La sécurité du personnel des Nations Unies participant aux différentes opérations de maintien de la paix est devenue l'une des principales préoccupations de la communauté internationale, et en particulier de l'Organisation des Nations Unies. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont adopté plusieurs résolutions à ce sujet. À sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale a adopté la "Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé", qui vise à améliorer la sécurité de ceux qui participent à des opérations d'urgence en relation avec des organisations du système des Nations Unies.

Bien que le problème de l'extension de la protection à d'autres catégories de personnel d'assistance humanitaire ne soit pas réglé, l'Inspecteur recommande que les États Membres ratifient rapidement la Convention. Le Secrétaire général pourrait faire rapport à l'Assemblée générale sur l'état des ratifications puis sur l'application de la Convention.

RECOMMANDATION 11

L'objectif principal de l'institution de volontaires nationaux, les "Casques blancs", est de tirer pleinement parti des capacités des pays s'agissant d'appuyer les activités de secours humanitaire, de reconstruction et de coopération technique pour le développement. L'Inspecteur suggère d'envisager la possibilité d'élargir le rôle des "Casques blancs", et d'introduire par leur présence un élément de dissuasion et une protection symbolique dans leurs relations de travail avec les personnels chargés de l'assistance humanitaire.

INTRODUCTION

Étude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix

1. Depuis la fin de la guerre froide et avec les progrès de la démocratie, les troubles civils et les conflits ethniques et religieux se poursuivent dans diverses régions du monde. Le système des Nations Unies oeuvre tant à la promotion de la démocratie qu'au maintien de la paix. Dans la lignée de cette tradition et dans ce cadre large, de nouveaux défis sont apparus que l'Organisation des Nations Unies doit relever. L'un d'entre eux, que n'avait pas prévu la Charte, est l'utilisation des forces des Nations Unies pour protéger les opérations humanitaires à grande échelle, un phénomène qui a pris récemment des dimensions nouvelles. La relation entre les forces de maintien de la paix et l'assistance humanitaire est l'une des principales préoccupations des organisations du système des Nations Unies et des États Membres. Les organisations non gouvernementales, les chercheurs et les établissements universitaires sont aussi concernés.

2. Dans l'allocution qu'il a prononcée devant la Foreign Policy Association à New York en 1993, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a déclaré ce qui suit : "deux courants puissants, la démocratisation et le déchaînement des animosités historiques et des tensions ethniques, contribuent à façonner l'environnement mondial de l'après-guerre froide. La vigueur de ces forces se rappelle constamment à notre attention. Désormais, la paix et la stabilité sont subordonnées à l'élimination de dissensions ethniques, politiques et culturelles profondes et à l'avènement de la justice sociale dans les pays"¹.

3. Dans certains pays, les conflits dans lesquels on compte sur l'Organisation des Nations Unies pour rétablir la paix ont commencé durant la guerre froide et se poursuivent. Dans d'autres, des guerres civiles ont fait, et continuent de faire, des millions de victimes. Dans certains de ces pays, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays sont d'un coût incalculable pour la communauté internationale. Dans tous ces pays, l'absence des services sociaux élémentaires et la pénurie de denrées alimentaires et de logements contribuent à créer des situations d'urgence complexes dans lesquelles les personnels du système des Nations Unies exécutent simultanément des opérations de maintien de la paix et des opérations d'assistance humanitaire.

4. La présente étude du CCI, proposée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et approuvée par d'autres organisations d'assistance humanitaire et par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), vise à analyser les différents problèmes qui se posent dans les situations d'urgence complexes. Le Comité permanent interorganisations a défini comme suit la notion de situation d'urgence complexe : "une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société dans laquelle un conflit interne a considérablement affaibli le pouvoir ou l'a rendu impuissant et qui appelle une réaction internationale qui dépasse le mandat ou la capacité d'une seule institution ou le programme de pays de l'Organisation des Nations Unies"². Par sa portée et son contenu, la présente étude est différente d'une autre étude que le CCI est en train d'établir et qui est intitulée "Participation du système des Nations Unies à la fourniture et à la coordination de l'assistance humanitaire".

Cette dernière étude est principalement axée sur le rôle, les mécanismes et le cadre nécessaires pour permettre au système des Nations Unies de réagir efficacement aux situations d'urgence humanitaire. La présente étude concerne quant à elle les activités conjointes des institutions d'assistance humanitaire et du Département des opérations de maintien de la paix. Elle examine de manière critique les directives publiées en la matière à la lumière de l'évolution récente et des nouveaux défis. Elle examine aussi le cadre défini par le Secrétaire général dans son "Agenda pour la paix" et le supplément à celui-ci, et les notions de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix, de maintien de la paix et de consolidation de la paix en tant qu'elles intéressent les activités humanitaires.

5. Un autre objectif de la présente étude est d'examiner la possibilité de revoir les règles de conduite (directives) ou d'en formuler de nouvelles à l'intention des institutions participant à des opérations complexes, compte tenu de leurs compétences et de leurs priorités, les demandes nouvelles en matière de maintien de la paix et d'assistance humanitaire, avec les dangers que celle-ci comporte, et le respect des principes d'indépendance, de neutralité, d'humanité et d'impartialité dans les conflits internes et internationaux. La protection et la sécurité du personnel des Nations Unies sont aussi envisagées.

6. L'assistance humanitaire au-delà de la période de conflit, y compris la reconstruction, la consolidation de la paix et le retour à la normale est un autre domaine dans lequel une relation nouvelle doit s'établir entre action humanitaire et opérations de maintien de la paix si l'on veut que les activités du système des Nations Unies en la matière soient plus efficaces.

7. Dans les chapitres qui suivent, on a analysé le contexte des opérations humanitaires et des opérations de maintien de la paix, la nécessité d'améliorer la coordination entre les institutions des Nations Unies fournissant une assistance dans les situations d'urgence complexes et la nécessité de protéger le personnel d'assistance humanitaire sur le terrain.

I. L'ASSISTANCE HUMANITAIRE AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES RÉEXAMINÉE À LA LUMIÈRE DE LA RÉOLUTION 46/182 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

8. Les institutions et organismes humanitaires qui sont en première ligne lorsqu'il s'agit de fournir une assistance humanitaire dans les situations d'urgence complexes sont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le PNUD. Par le passé, bien qu'ils agissaient de manière indépendante et autonome, leur action a été efficace et méritoire, mais le contexte était très différent : la mondialisation des Nations Unies était encore loin. Leurs activités étant arrivées à un tournant, un mécanisme de coordination est devenu nécessaire pour faire face aux changements radicaux du contexte international dans les situations d'urgence complexes. C'est le Département des affaires humanitaires qui de plus en plus s'occupe activement de la coordination des activités d'urgence dès le tout début d'une crise humanitaire.

9. Ces dernières années, les institutions humanitaires des Nations Unies ont été confrontées à des guerres civiles et à d'autres conflits qui relevaient des conventions internationales en vigueur telles que les Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977. Ces instruments juridiques prévoient le droit des populations civiles à une assistance humanitaire durant les conflits armés. Les parties au conflit sont tenues d'exécuter leurs obligations internationales. La situation politique s'est radicalement modifiée depuis la fin de la guerre froide et a bouleversé les structures internationales préexistantes. Comme l'a déclaré le Secrétaire général dans le supplément à l'Agenda pour la paix (par. 10) "... bien des conflits actuels sont internes, plutôt qu'entre États ... si bien que toute une série de guerres ont éclaté à l'intérieur des États nouvellement indépendants, souvent à caractère religieux ou ethnique et souvent aussi marqués par une violence et une cruauté exceptionnelles. La fin de la guerre froide semble également avoir contribué à ce genre de conflits en Afrique"³. Il est évident qu'il est extrêmement difficile et dangereux de fournir une assistance humanitaire dans le cadre d'un conflit et qu'il est plus nécessaire que jamais de faire tout ce qui est possible pour assurer le respect du droit international humanitaire.

10. Le rôle des forces de maintien de la paix des Nations Unies devient ainsi encore plus crucial, du fait que le personnel d'assistance humanitaire des Nations Unies peut avoir besoin d'une protection et d'un appui lorsqu'il s'acquitte de sa mission pour que l'assistance humanitaire parvienne à la population civile à laquelle elle est destinée. Les responsabilités de l'Organisation des Nations Unies, de son personnel d'assistance humanitaire et des soldats de la paix prennent ainsi de nouvelles dimensions, et une coopération étroite est nécessaire durant les situations d'urgence complexes. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dans l'allocution liminaire qu'elle a prononcée lors de la Conférence qui s'est tenue à l'Université de Princeton les 22 et 23 octobre 1993, a souligné la difficulté : "Pendant combien de temps et jusqu'où une institution humanitaire peut-elle continuer à assister et sauver les victimes, sans ternir son image, porter atteinte à sa crédibilité et ses principes ainsi qu'au moral de son personnel face aux manipulations, au chantage, aux abus, à l'humiliation et aux meurtres?"⁴. La communauté internationale se doit de répondre à cette question.

11. Guerres et conflits accroissent les besoins d'assistance. Mais la protection des populations civiles et la satisfaction de leurs besoins n'est possible que dans un environnement relativement pacifique et sûr. Lorsque la nature des opérations se modifie, les mandats traditionnels des institutions humanitaires doivent être adaptés en conséquence. La priorité demeure de sauver des vies par tous les moyens disponibles et de faire respecter le droit international humanitaire. Les procédures et stratégies sur la manière de le faire doivent servir ces objectifs. Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a placé ces questions dans le contexte qui convient lorsqu'il a déclaré lors de la Conférence de Princeton : "La nature même des opérations de maintien de la paix implique d'une certaine manière que l'on essaie de rétablir l'ordre là où il y a le chaos... Lorsque la guerre fait rage, il n'y a pas d'intervention 'immaculée'; les activités de maintien de la paix et les activités humanitaires sont inévitablement confuses et comportent des dangers"⁵. On peut ajouter à cela que la communauté internationale s'efforce sérieusement de trouver des réponses à la question de savoir comment

faire pour que ces opérations soient moins confuses, moins risquées et plus efficaces.

12. Le consensus général au sein des organismes d'aide humanitaire est que les principes fondamentaux énoncés dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dont l'annexe, en son paragraphe 2, dispose que "l'assistance humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité"⁶, doivent être respectés. Il faut néanmoins améliorer la compréhension et l'interprétation de ces principes eu égard aux particularités des opérations de maintien de la paix.

13. Une définition de la notion d'assistance humanitaire et des critères qui doivent régir sa fourniture peut contribuer à clarifier les questions traitées dans le présent rapport. L'assistance humanitaire trouve sa raison d'être dans le principe universellement reconnu selon lequel tout être humain jouit du droit à la vie avec tous ses corollaires, un droit qui justifie l'action de la communauté internationale en faveur de sa défense. L'assistance humanitaire donne une place centrale à l'individu lorsque celui-ci est victime d'une violation de ce droit fondamental en tant que bénéficiaire d'une protection. Les parties à un conflit armé sont tenues d'accepter les actions de secours dont l'objet est exclusivement humanitaire et de caractère impartial et de mener ces actions sans discrimination. Le droit à la vie lié à l'assistance humanitaire englobe nécessairement toute une série de droits qui trouvent leur définition politique, économique et sociale dans les conventions internationales pertinentes qui constituent le "corpus" du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. Cela dit, les critères définissant l'assistance humanitaire peuvent être énoncés comme suit.

14. L'autonomie consiste non seulement dans l'absence d'ingérence extérieure mais vise aussi les compétences et attributions particulières de chaque institution ou entité active dans le secteur humanitaire, attributions qui doivent être exercées sans restrictions. L'autonomie ne peut être invoquée pour nier la nécessité d'une coordination, dont les incidences sont examinées dans le cadre de la présente enquête. Pour les organisations non gouvernementales et le Comité international de la Croix-Rouge, auquel l'Assemblée générale des Nations Unies a accordé le statut d'observateur, l'autonomie a des implications encore plus vastes.

15. L'impartialité est une condition sine qua non pour remédier à une situation de conflit et fournir une assistance humanitaire. Plus ceux qui fournissent l'aide sont impartiaux, plus grandes seront les chances de succès. L'impartialité implique que l'on se préoccupe uniquement de la souffrance des individus à assister et que l'on donne la priorité aux situations de détresse les plus urgentes. Le respect des principes d'impartialité et de neutralité permet d'établir des contacts avec toutes les parties au conflit et de prendre les dispositions pratiques voulues.

16. La neutralité met l'intervention à l'abri de toute politisation, et est donc indispensable au succès de toute entreprise humanitaire. Dans les situations complexes, des possibilités d'ingérence existent bel et bien et ont en fait affecté le résultat de certaines opérations. Il convient d'ajouter que la neutralité n'incombe pas seulement à ceux qui fournissent l'assistance

humanitaire. Elle s'impose également en matière de maintien de la paix, et la violation du principe de neutralité compromet le succès de l'opération et expose le personnel des Nations Unies à des dangers.

17. Dans le chapitre qui suit, on examine l'application dans différentes situations des principes relatifs aux opérations d'assistance humanitaire et de maintien de la paix exposés ci-dessus.

II. MOYENS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES INTÉRESSANT LES MANDATS DES ORGANISMES HUMANITAIRES DANS DES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES

18. Les divers moyens auxquels l'Organisation des Nations Unies a recours pour prévenir, maîtriser et résoudre les conflits entre États et à l'intérieur d'un État sont les suivants : la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix. Tous ces moyens ont été clairement définis dans l'"Agenda pour la paix" comme suit :

19. La diplomatie préventive "a pour objet 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"⁷. La diplomatie préventive permet le mieux de réaliser des actions humanitaires en pleine conformité avec les principes qui en sont à la base. Elle permet de réduire la turbulence de l'environnement politique et, si possible, de le stabiliser, avec la présence, sur le terrain, de personnel humanitaire pouvant faciliter l'intervention diplomatique et contribuer à prévenir ou à retarder l'escalade des différends. La fourniture d'une aide d'urgence, inhérente à l'assistance humanitaire, peut aider à désamorcer des situations explosives. Sans intervention politique directe, les opérations humanitaires peuvent contribuer à recueillir des informations, en matière notamment d'alerte rapide, afin de mettre au point une approche globale bénéfique aux négociations diplomatiques.

20. Le rétablissement de la paix "vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies"⁸. Proche de la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix crée un climat propice aux opérations humanitaires relevant de la réconciliation. Les programmes en matière de rétablissement de la paix, de diplomatie et d'assistance peuvent suivre des voies parallèles sans interférence réciproque mais mutuellement bénéfiques. L'assistance humanitaire est étroitement liée à la diplomatie préventive, à l'alerte rapide et au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle est associée aux activités d'enquête, à la prévention des conflits et des situations d'urgence, ainsi qu'aux opérations de rétablissement de la paix, de maintien de la paix et de consolidation de la paix⁹. Quoi qu'il en soit, l'assistance humanitaire ne devrait jamais être utilisée en vue d'objectifs politiques dans des situations d'urgence complexes. Les victimes des conflits armés sont en droit de recevoir ce qui est essentiel à leur survie dans le cadre d'opérations ayant un caractère exclusivement humanitaire et impartial et ne faisant appel à aucune discrimination négative.

21. Dans le cas du Mozambique, l'Inspecteur s'est rendu compte que cette approche est très utile dans la coordination des actions de l'Organisation des

Nations Unies sur le terrain ainsi qu'au Siège. La leçon à tirer est que, dans le cas d'opérations complexes, il est nécessaire d'envisager d'emblée une assistance humanitaire et il est essentiel de procéder très tôt à des activités de planification et de coordination pour éviter la confusion des rôles et une ingérence négative.

22. Le maintien de la paix "consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi que, dans bien des cas, de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits ainsi que de rétablissement de la paix"¹⁰. Il s'agit là du principal objectif à atteindre et l'Organisation des Nations Unies doit s'y employer chaque fois que possible, même si on a récemment enregistré à cet égard, comme dans le cas de la Somalie et de l'ex-Yougoslavie, quelques exceptions notables. Les opérations de maintien de la paix comprennent l'observation d'accords de trêve et de cessez-le-feu, la préparation de processus électoraux et la protection des opérations d'assistance humanitaire. C'est une situation dans laquelle le personnel militaire de maintien de la paix et le personnel humanitaire agissent conformément à leurs rôles respectifs. Dans presque tous les cas, les participants humanitaires sont en place avant le personnel militaire des Nations Unies, ce qui leur permet de connaître plus tôt la situation locale afin d'établir une base d'opérations. La présence de personnel militaire en tant qu'élément tendant à décourager la reprise des hostilités facilite d'autre part indirectement la fourniture d'aide humanitaire.

23. Il peut devenir difficile de faire respecter les principes sur lesquels repose le maintien de la paix. Dans certains cas, comme en Somalie et en Bosnie-Herzégovine, il a été demandé un élargissement des mandats initiaux afin d'autoriser l'emploi de la force pour protéger les missions humanitaires. Il s'en est suivi que le maintien de la paix a dérivé vers des mesures de coercition avec une confusion des rôles correspondants. Les acteurs humanitaires ont été pris au milieu de cette contradiction. La tendance qui prévaut actuellement est d'éviter que des situations similaires ne se reproduisent. Ainsi que l'a déclaré le Secrétaire général dans "Supplément à l'Agenda pour la paix" : "Si la distinction entre les deux est floue, la viabilité de la mission [de maintien de la paix] et la sécurité de son personnel risquent d'en souffrir". Ce ne sont pas "des éléments voisins d'un continuum permettant de passer aisément de l'un à l'autre"¹¹. La présence militaire doit être strictement limitée au temps nécessaire pour permettre la reprise des secours humanitaires. Avec une marge raisonnable de sécurité, les participants politiques, militaires et humanitaires devraient reprendre leurs rôles et mandats initiaux. La réalité n'est pas toujours aussi simple : lorsqu'il demeure un certain degré d'insécurité, le concours d'escortes militaires devient une option souhaitable. Mais, selon l'opinion que partagent plusieurs entités humanitaires, y compris des organisations non gouvernementales, le recours à des escortes militaires devrait être l'exception plutôt que la règle et avoir un caractère strictement temporaire. Dans toute situation où des escortes militaires sont déployées pour appuyer des activités humanitaires ou en assurer la sécurité, il importe qu'elles opèrent sous une bannière humanitaire et répondent aux besoins des responsables de l'opération humanitaire.

24. La consolidation de la paix est un scénario qui doit être examiné de près. Nombre d'activités des Nations Unies peuvent être réalisées dans ce contexte, à la suite d'un conflit et de son apaisement progressif où le relais est pris par des initiatives tendant à ramener un pays à la normale par le retour à la vie civile et au développement social et économique. Toute une variété de programmes, de fonds, de bureaux et d'institutions offrent, dans le cadre de leurs mandats respectifs dans les secteurs économique, social, humanitaire et des droits de l'homme, une large gamme de possibilités à cet égard. La protection du personnel civil des Nations Unies peut être nécessaire. Avec le départ du personnel de maintien de la paix, une certaine structure élémentaire de protection peut être laissée sur place sous la supervision de personnel civil des Nations Unies. Une autre solution consiste aussi en un élargissement du champ d'activités des forces volontaires établies pour renforcer l'assistance humanitaire et les opérations de secours, comme prévu par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/59 du 9 décembre 1994. Les membres de ces forces volontaires, appelés "casques blancs" peuvent se voir confier, en plus de leurs tâches initiales, la protection non armée du personnel humanitaire. Le recours possible à des gardes des Nations Unies, comme le montre l'expérience réussie qui en a été faite en Iraq, peut être pris en considération dans des opérations de consolidation de la paix.

III. LE RÔLE DES ORGANISMES HUMANITAIRES DES NATIONS UNIES DANS LES OPÉRATIONS D'URGENCE COMPLEXES

25. Les responsabilités de caractère humanitaire occupent une place de plus en plus importante dans les mandats des opérations de maintien de la paix. Compte tenu de la fréquence de ces opérations, les relations de travail au niveau de la prise de décisions et de l'exécution sont telles que l'intégration des opérations humanitaires, politiques et de maintien de la paix est devenue nécessaire pour sauvegarder la paix et la sécurité. La plus grande place prise par l'assistance humanitaire dans les organismes de secours du système des Nations Unies appelle une meilleure coordination, ce qui a mené à l'établissement, au sein de l'Organisation des Nations Unies, du Département des affaires humanitaires (DAH). Dans une déclaration qu'il a faite en 1993 à la Policy Association, à New York, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a précisé que "le rôle des Nations Unies ne saurait être considéré comme consistant seulement à assurer le respect de la loi et le maintien de l'ordre, à distribuer des vivres et des couvertures ou à superviser des élections, pour quitter ensuite le pays"¹². C'est ainsi que le DAH a été établi en remplacement du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO), dont le mandat ne portait pas sur les opérations d'urgence complexes (voir chap. IV sur le DAH). Il y a lieu de noter que le poste de coordonnateur pour les secours d'urgence a été créé à la suite du manque de coordination relevé entre les organismes humanitaires durant la crise du Golfe.

26. Récemment, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et le Département des affaires humanitaires ont élaboré des lignes directrices pour mieux définir leurs rôles respectifs et améliorer la coopération entre eux. Il s'agit là d'une heureuse initiative qui mérite d'être encouragée. On devrait continuer de s'efforcer d'accorder une

place accrue à l'assistance humanitaire dans les opérations de maintien de la paix.

27. Les organismes humanitaires des Nations Unies ont exprimé à l'Inspecteur le désir de participer pleinement au processus de maintien de la paix du stade de la planification à celui de l'exécution. Ils ont estimé qu'ils ne sauraient être inclus dans ce processus après coup. Ils ont été d'avis que, comme ils sont présents dans les pays avant le déclenchement des conflits, ils sont mieux placés pour connaître les facteurs politiques, économiques et sociaux en jeu et peuvent donc contribuer à la planification et à l'exécution des opérations. Comme la plupart d'entre eux sont, d'autre part, probablement amenés à rester après la fin des opérations, ils peuvent également contribuer aux activités après le conflit.

28. Traditionnellement, les organismes humanitaires sont en première ligne dans les situations d'urgence complexes : le HCR, pour la protection des réfugiés; le PAM, pour la fourniture de soins spéciaux aux femmes et aux enfants pris dans des conflits; et l'OMS, pour les soins de santé (fourniture de vaccins et d'une assistance pour la prévention des maladies contagieuses). La participation de la FAO vient, la plupart du temps, immédiatement après la fin de la situation d'urgence complexe. La FAO participe ainsi à la distribution de semences, d'outils et d'autres intrants essentiels pour la population affectée afin de lui permettre de normaliser le processus de production de denrées alimentaires. La FAO dispose aussi d'un Système mondial d'information rapide sur l'alimentation et l'agriculture et réalise, conjointement avec le PAM, des activités d'évaluation des besoins en vivres pour la distribution d'une aide alimentaire d'urgence. Ainsi qu'il est précisé dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, le coordonnateur résident doit normalement coordonner l'assistance humanitaire du système des Nations Unies au niveau national. Lorsqu'un cas d'urgence complexe est déclaré, un coordonnateur humanitaire peut être désigné.

29. On examine donc, dans le présent rapport du CCI, dans quelle mesure chaque organisme peut s'acquitter efficacement de ses fonctions dans des situations complexes, en indiquant comment de tels efforts peuvent renforcer le processus de rétablissement de la paix des Nations Unies. On a essayé, d'autre part, dans cette étude de dégager des réponses aux nouveaux défis auxquels doit faire face l'assistance humanitaire dans les opérations efficaces de rétablissement de la paix et de prévention des conflits.

30. Le degré de participation de chaque organisme dans le domaine considéré est précisé dans les paragraphes qui suivent.

31. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : Il y a récemment eu un nombre croissant d'opérations dans lesquelles le HCR a étroitement coopéré avec les forces de maintien de la paix des Nations Unies. Tel a été le cas en particulier lorsque le HCR a participé au retour librement consenti de réfugiés dans leur pays d'origine ou lorsque l'Assemblée générale ou le Secrétaire général l'ont prié d'aider des personnes déplacées ou d'autres victimes de guerre.

32. Selon son mandat, le HCR fournit protection et assistance aux réfugiés et s'emploie à trouver une solution à leur sort. Dans les situations d'urgence

concernant des réfugiés, le HCR coordonne, conformément à son mandat, les réactions de la communauté humanitaire. Ces dernières années, l'Assemblée générale et le Secrétaire général ont eu de plus en plus recours au HCR en lui demandant de prendre la direction de l'assistance à fournir à des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et à d'autres populations affectées par un conflit.

33. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) : Depuis de nombreuses années, l'UNICEF assiste les gouvernements dans le renforcement de leurs capacités à élever le niveau de vie des femmes et des enfants et à améliorer leur bien-être. La fréquence croissante des guerres civiles et d'autres types de conflit armé a appelé une participation accrue de la communauté internationale et, en particulier, du système des Nations Unies. L'UNICEF a donc dû élargir ses activités en y incluant la fourniture d'une assistance à toutes les victimes des conflits, et en particulier aux enfants et aux femmes dans des situations d'urgence complexes.

34. Les efforts de l'UNICEF pour améliorer sa capacité de réaction ont entraîné l'élaboration de la notion d'intervention d'urgence, qui est liée à la capacité de constituer et de déployer rapidement des équipes d'intervention d'urgence en ayant recours à des arrangements de mobilisation rapide avec certaines ONG qui fournissent une formation en matière d'intervention d'urgence et de sécurité du personnel. L'objectif ultime est de constituer des capacités nationales et communautaires pour faire face aux catastrophes éventuelles. S'agissant de secours d'urgence complexes, la tâche de l'UNICEF consiste notamment à déterminer les besoins et à y faire face en coopération avec d'autres organismes du système des Nations Unies. En outre, l'UNICEF participe à la formulation d'appels interinstitutions et prend pleinement part à la planification de l'aide à apporter dans des situations d'urgence complexes.

35. En tant qu'organisme opérationnel sur le terrain et qu'auteur d'initiatives dans la formulation d'appels interinstitutions en faveur d'opérations d'assistance humanitaire, l'UNICEF contribue à chercher des solutions efficaces aux problèmes de coordination et de coopération entre les opérations d'assistance humanitaire et celles de maintien de la paix.

36. Le Programme alimentaire mondial (PAM) : Les changements politiques et économiques survenus depuis la fin de la guerre froide ont eu un impact essentiel sur la conduite des activités humanitaires du PAM, dont le mandat a été élargi pour répondre aux nouvelles réalités des situations d'urgence complexes. La fourniture de secours alimentaires d'urgence durant les guerres civiles et d'autres conflits est un des principaux moyens d'aider les populations touchées. Les fonctions de fourniture d'aide alimentaire du PAM s'avèrent particulièrement importantes et sont devenues un élément primordial des opérations d'assistance humanitaire et des efforts de consolidation de la paix du système des Nations Unies. Même dans les pays où l'on compte revenir à une situation normale de paix, l'aide alimentaire est toujours nécessaire en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et de la population affectée par la guerre, jusqu'à ce que des programmes de reconstruction et de développement aient été mis en place.

37. En raison du rôle évolutif du PAM, il peut être nécessaire de faire escorter des convois de vivres aux fins d'une fourniture efficace de l'assistance humanitaire. Eu égard à la prolifération des situations d'urgence complexes, le PAM essaie de lier plus étroitement que par le passé ses tâches aux opérations de rétablissement et de maintien de la paix.

38. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : Cette institution participe directement, de manière spécifique, aux situations d'urgence complexes et contribue aux efforts humanitaires des Nations Unies en matière d'alerte rapide, d'évaluation des besoins, de redressement et de prévention. La FAO essaie de faire accompagner les efforts de secours d'urgence par des mesures de développement à long terme et l'établissement de capacités locales de production chez les populations affectées.

39. Compte tenu de la nature très technique de son programme, la FAO ne peut être en première ligne des opérations d'urgence complexes. Par le biais de ses activités d'alerte rapide, de son évaluation des besoins alimentaires et de sa participation au Comité permanent interorganisations, la FAO prend cependant part aux activités de planification et d'orientation dès les premières phases des situations d'urgence complexes. C'est ainsi qu'en Somalie, par exemple, les projets de la FAO, souvent exécutés dans des conditions difficiles, ont constitué un élément clé de la stratégie humanitaire.

40. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a établi, en 1989, la Division des opérations de secours d'urgence en vue de renforcer systématiquement la capacité de l'Organisation à répondre aux situations d'urgence complexes et à poursuivre ses activités en matière de prévention, d'intervention et de secours. À cet égard, l'OMS a pris des mesures pour étayer ses capacités d'intervention d'urgence, particulièrement dans les pays sujets à des catastrophes, et a activement participé à des opérations de secours en fournissant des conseils et des connaissances techniques pour l'évaluation des besoins sanitaires d'urgence et la coordination de l'aide internationale correspondante. L'OMS facilite également la fourniture de secours spécifiques en matière de santé. En 1993, elle a créé la Division des opérations de secours d'urgence et de l'action humanitaire en vue de développer encore sa capacité à faire face aux situations d'urgence.

41. L'OMS participe à toutes les activités du Département des affaires humanitaires (DAH) depuis la création de ce dernier, notamment dans le cadre du Comité permanent interorganisations et de ses mécanismes. L'OMS a étroitement participé à la mise au point du processus d'appels interinstitutions du DAH spécialement conçu pour les situations d'urgence, et a contribué à tous les appels interinstitutions lancés par le DAH. L'OMS utilise d'autre part son système régionalisé et décentralisé d'opérations pour aider les victimes de catastrophes naturelles ainsi que les populations gravement affectées par des conflits civils, des déplacements ou l'impact indirect de situations d'urgence complexes. Sur la base des activités mises au point pour répondre aux besoins découlant de tels cas d'urgence, l'OMS appuie systématiquement la reconstruction et le renforcement des capacités nationales en matière de santé en vue de permettre aux services nationaux correspondants de retrouver aussi rapidement que possible leur autonomie.

42. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est le plus important organisme de financement du système des Nations Unies et le principal acteur en matière d'appui aux activités de développement. Quoiqu'il ne s'occupe pas de secours d'urgence, le PNUD a un rôle de coordination et d'appui au sein du système des Nations Unies dans les pays affectés par des situations d'urgence complexes. Dans certains pays, les représentants résidents du PNUD sont très souvent coordonnateurs résidents des Nations Unies et, fréquemment aussi, coordonnateurs humanitaires des Nations Unies, mais pas toujours dans des situations d'urgence complexes. Dans certains cas, ces représentants résidents remplissent les fonctions de Représentant spécial du Secrétaire général au cours de situations d'urgence complexes. Une des principales responsabilités du PNUD à cet égard consiste à assurer la poursuite des programmes de développement par les organismes intéressés dans la mesure où les circonstances le permettent. Compte tenu de la tendance actuelle, où l'assistance humanitaire prend une place primordiale, le PNUD se penche sur ses fonctions et cherche les moyens d'assurer la continuité des activités de développement en cas de situations d'urgence complexes, afin de faire en sorte que les programmes de développement reprennent complètement leur cours au départ des forces de maintien de la paix.

Les droits de l'homme dans les situations d'urgence complexes

43. Au titre de l'Article 1 de la Charte, l'Organisation des Nations Unies est tenue de promouvoir le respect des droits de l'homme, y compris les droits sociaux et économiques. En vertu du même article, l'Organisation est chargée de résoudre les problèmes humanitaires et de régler les différends internationaux conformément au droit international. Il existe donc un lien entre l'assistance humanitaire, la protection des droits de l'homme et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

44. Il se produit, en raison de l'accroissement des situations de conflit, de graves violations des droits de l'homme. Dans de tels cas, le Secrétaire général estime que le règlement de ces problèmes passe notamment par le respect des droits de l'homme, eu particulièrement égard à ceux des minorités ethniques, religieuses, sociales, linguistiques ou autres. C'est ainsi que, récemment, le Haut Commissaire aux droits de l'homme a été prié de s'assurer que les efforts faits par l'ONU pour régler le conflit et maintenir la paix au Rwanda s'accompagnent d'un important élément "droits de l'homme" (E/CN.4/Sub.2/1994/39, par. 4).

45. Par sa résolution 48/141 de décembre 1993, l'Assemblée générale a créé le poste de haut commissaire aux droits de l'homme. Ce dernier doit "exercer ses fonctions dans le cadre de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et du droit international, et être notamment tenu, à l'intérieur de ce cadre, de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et la compétence nationale des États ainsi que de promouvoir le respect universel et effectif de tous les droits de l'homme, eu égard au fait que, dans la perspective des buts et principes de la Charte, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme constituent un souci légitime de la communauté internationale"¹³. Le Haut Commissaire est chargé de coordonner les activités de promotion et de protection des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies et fait rapport à l'Assemblée générale.

46. Depuis sa désignation, le Haut Commissaire a pris des mesures pour établir, avec le Centre pour les droits de l'homme, des structures et des programmes. En l'absence d'appui adéquat, les services du Haut Commissaire sont parfois assistés en matière de logistique sur le terrain par le Département des opérations de maintien de la paix.

47. Pour pouvoir répondre de manière plus rapide et efficace aux situations d'urgence complexes, le Haut Commissaire a lancé un appel aux États Membres pour que lui soient fournies des ressources humaines et matérielles. Cet appel a commencé à donner certains résultats positifs, quoique insuffisants. L'Inspecteur souhaiterait qu'il soit rapidement donné suite aux plans d'établissement de structures adéquates à utiliser selon les besoins sur le terrain.

48. À la suite de la formulation de la nécessité d'incorporer le respect des droits de l'homme dans toutes les actions humanitaires, le Haut Commissaire devrait largement participer d'emblée aux mécanismes existants d'alerte et d'observation des situations complexes où des violations des droits de l'homme risquent de se produire.

49. Les organismes humanitaires se voient confier des fonctions de surveillance en matière de droits de l'homme et s'en sont acquittés de temps à autre malgré de nombreuses difficultés. Il y a en fait lieu de noter que les questions relatives aux droits de l'homme ont des incidences politiques. Les droits de l'homme et les activités humanitaires ne sont pas néanmoins séparés puisque la fourniture d'une assistance matérielle est indispensable pour assurer l'intégrité et la protection des victimes.

50. L'ONU est également appelée à prendre des mesures pour aider des pays ravagés par la guerre à établir des systèmes judiciaires permettant de traduire en justice les auteurs de violations des droits de l'homme, ce qui est essentiel aux fins de la viabilité et de la durabilité des processus de paix et de réconciliation. Tant dans les négociations politiques que de maintien de la paix, il revient à l'Organisation la responsabilité d'assurer la défense des droits de l'homme, pour laquelle elle dispose maintenant d'un nouvel instrument.

51. Les considérations ci-dessus montrent l'importance de la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence complexes. Le Haut Commissaire doit avoir la possibilité d'agir de façon rapide et efficace au cours de l'ensemble de l'opération. Les liens entre les droits de l'homme et l'assistance humanitaire sont clairs. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/48/1), le Secrétaire général a souligné qu'il est "essentiel que l'Organisation trouve les moyens d'associer l'action humanitaire et la protection des droits de l'homme aux opérations de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix". Il y a lieu, lorsqu'on traite du problème de coordination, de mettre en évidence et de prendre en considération le caractère spécial du mandat du Haut Commissaire.

52. En vue de combler les lacunes structurelles, le Haut Commissaire aux droits de l'homme devrait, dans la limite des ressources financières existantes et en coopération avec le Centre pour les droits de l'homme, accélérer l'organisation de ses propres services ainsi que de ses structures sur le terrain et disposer

/...

d'un mécanisme d'information valable pour éviter les arrangements provisoires actuels qui le rendent tributaire d'autres participants aux opérations d'urgence, comme le Département des opérations de maintien de la paix en particulier. L'Inspecteur recommande qu'il soit donné au Haut Commissaire aux droits de l'homme les ressources adéquates pour lui permettre de s'acquitter pleinement de sa mission. On pourrait songer à cet égard aux possibilités qu'offriraient un fonds renouvelable et/ou un fonds d'affectation spéciale. Le coordonnateur humanitaire résident semblerait plus apte à fournir assistance et appui en cas d'insuffisance des structures sur le terrain.

Observations finales

53. L'analyse des rôles des acteurs humanitaires et des fréquents changements rapides auxquels ils sont appelés à faire face dans les situations d'urgence complexes fait ressortir le problème de l'harmonisation de leurs activités avec celles des autres participants aux opérations de maintien de la paix dans toute leur diversité et compte tenu des besoins correspondants. Neutralité et impartialité sont les fondements de leur mission. Les mêmes principes constituent le pilier des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et en assurent la viabilité. Il s'agit donc principalement d'un problème de coordination, d'interaction et de compréhension entre les diverses responsabilités et compétences en présence. Il y a lieu de trouver le moyen le plus adéquat pour diriger les efforts potentiels respectifs vers le même objectif avec toute la souplesse nécessaire; toute situation d'urgence a ses caractéristiques propres et chacune d'entre elles appelle donc différents types d'éléments et la participation des parties à différents niveaux de responsabilité.

Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), des organisations non gouvernementales (ONG) et des institutions de recherche dans les situations d'urgence complexes

54. Le CICR est souvent le premier sur la scène des conflits armés internes ou internationaux de façon à fournir protection et assistance aux victimes. Le CICR a pour mission de fournir protection et assistance aux victimes militaires et civiles de conflits armés internationaux et autres ou de luttes internes. Le CICR est tenu par les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance définis par les statuts et règlement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans ses opérations d'assistance et de protection humanitaire, le CICR respecte ces principes ainsi que les dispositions prévues par le droit humanitaire international pour les activités de secours en faveur des victimes de conflits armés.

55. Pour protéger et assister les victimes de conflits armés, le CICR établit des relations de travail avec les représentants de toutes les entités politiques concernées, qu'il s'agisse du gouvernement, de groupes d'opposition ou d'autres groupes. À l'intérieur d'un pays victime d'un conflit armé interne, la protection des personnes déplacées relève du mandat du CICR. L'effondrement d'un gouvernement et son remplacement par une autorité de facto ne font pas obstacle à la fourniture d'une assistance humanitaire.

56. La coopération sur le terrain avec les organismes des Nations Unies est réalisée sur une base pragmatique. Elle est plus ou moins large selon le type d'activités et les arrangements conclus avec tel ou tel organisme. La coopération avec le PAM appelle des consultations approfondies sur les interventions de secours dans les situations d'urgence complexes. Au Rwanda, le PAM et le CICR sont convenus d'une division géographique des responsabilités au sujet des secours alimentaires d'urgence. En Somalie, le CICR a maintenu son personnel dans des situations de conflit là où l'ONU n'avait pas été à même de le faire. Des arrangements avec le PAM ont permis au CICR de distribuer des secours alimentaires tant que des situations de conflit ont persisté.

57. Le CICR ne recourt pas à une escorte armée à moins que la situation ne l'y oblige et qu'une telle escorte soit le seul moyen qui lui permette d'accomplir sa mission en toute indépendance. Pour le CICR, l'escorte armée a donc seulement pour objet de fournir une protection contre le banditisme ou des forces irrégulières, mais non contre les parties elles-mêmes. En outre, le CICR demande l'avis de la partie au conflit qui contrôle le territoire où l'escorte est nécessaire mais à laquelle il ne fera pas appel si cette partie soulève des objections. Comme une participation militaire peut entraîner une confusion de rôles, le CICR est convaincu que les emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont la meilleure garantie pour l'accomplissement de missions humanitaires conformément aux principes de neutralité et d'humanité. Étant donné que le CICR accomplit les tâches qui lui sont assignées par le droit humanitaire international et agit conformément à ce droit, la connaissance de ces règles par les membres des opérations de maintien de la paix des Nations Unies est jugée essentielle, non seulement dans l'intérêt des personnes ayant juridiquement droit à une protection, mais également aux fins de la pleine compréhension du rôle du CICR.

58. ONG, institutions de recherche et établissements universitaires : La collaboration des organismes humanitaires des Nations Unies avec les ONG, tant internationales que nationales, est très large dans les situations d'urgence complexes. Selon le rapport du CCI intitulé Travailler avec les ONG : activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et les gouvernements à la base et au niveau national (JIU/REP/93/1, document de l'Assemblée générale A/49/122/Add.1 et E/1994/44/Add.1) : "Pendant plus de 200 ans, les ONG sont intervenues épisodiquement dans des pays étrangers pour apporter des secours humanitaires. Après la seconde guerre mondiale, ces programmes sont devenus plus systématiques et plus réguliers et au cours des années 80, ils ont cédé la place à des opérations médiatiques, des opérations logistiques et des opérations sur le terrain de très grande ampleur dans le cadre desquelles les représentants des ONG et des organismes des Nations Unies s'efforcent courageusement, dans des conditions très difficiles, d'aider à atténuer les terribles souffrances humaines"¹⁴.

59. Les relations entre les organismes des Nations Unies et les ONG sont efficaces en raison essentiellement de la capacité de ces dernières à agir rapidement ainsi que du fait qu'elles ont déjà des programmes en cours dans les zones concernées avant que ne survienne la situation d'urgence. Compte tenu de ces facteurs, les organismes des Nations Unies tels que le HCR, l'UNICEF et le PAM intensifient leurs rapports de travail avec les ONG. La plupart du temps,

les organismes des Nations Unies confient aux ONG la fourniture de produits de secours. Outre leurs activités de distribution et de surveillance, les ONG jouent un rôle rapidement croissant dans l'évaluation conjointe des besoins de secours et la planification des interventions de secours. Cette collaboration est réalisée par le biais de la participation des principaux groupes d'ONG au Comité permanent interorganisations. La proposition du DAH d'établir un bureau de liaison permanent d'ONG au DAH au niveau des sièges tend à intensifier cette collaboration. Des modalités de coopération analogues pourraient être envisagées sur le terrain.

60. Comme les organismes humanitaires des Nations Unies, les ONG doivent également adapter leurs efforts traditionnels en matière de secours humanitaires aux nouvelles réalités des activités des Nations Unies. Leur participation à la protection des droits de l'homme revêt une importance particulière.

61. Alors que les ONG participent aux situations d'urgence complexes au niveau opérationnel, les institutions de recherche et les établissements universitaires le font au niveau de la détermination d'orientations. La conférence organisée par l'Université de Princeton et coparrainée par le HCR, l'Académie mondiale pour la paix et la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, a ainsi fourni une très utile contribution. À cette conférence, les chefs des opérations humanitaires et de maintien de la paix des Nations Unies sont intervenus sur la question de savoir comment lier l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix, et ont encouragé les forces humanitaires et de maintien de la paix à oeuvrer ensemble en complétant leurs mandats respectifs.

62. La participation de différentes institutions et de divers spécialistes à la discussion sur le rôle des Nations Unies offre plusieurs avantages : elle aide les Nations Unies à tirer parti de nouvelles idées sur la manière de faire face à la tâche rapidement croissante de traitement des situations d'urgence complexes; elle fournit aux décideurs des Nations Unies la possibilité d'étudier les problèmes liés à l'exécution de leurs mandats; elle présente des apports extérieurs et des vues différentes à l'opinion publique internationale et aux décideurs, leur permettant d'être mieux informés sur les dimensions des problèmes mondiaux ainsi que sur les efforts des Nations Unies pour les résoudre. L'Inspecteur appuie et encourage donc pleinement l'interaction et l'échange d'informations sur une base régulière avec certaines institutions de recherche et certains établissements universitaires.

IV. COOPÉRATION, COORDINATION ET PARTAGE DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE PRISE DE DÉCISIONS ENTRE LE PERSONNEL HUMANITAIRE ET LE PERSONNEL CHARGÉ DU MAINTIEN DE LA PAIX

A. Le problème

63. Dans son rapport sur l'activité de l'Organisation pour 1994, le Secrétaire général déclarait : "Au cours de l'année, la communauté internationale a continué de chercher à faire face aux crises et aux conflits, dont certains ont entraîné d'épouvantables catastrophes humanitaires. L'instrument que constitue le maintien de la paix a été utilisé dans des contextes nouveaux et de plus en plus difficiles"¹⁵. L'un des aspects nouveaux des opérations de maintien de la

paix des Nations Unies est donc que les personnels politiques, militaires et humanitaires travaillent en association étroite. Néanmoins, le moment où ils interviennent dans les situations d'urgence complexes et la durée de leur intervention varient selon les cas.

64. Le personnel civil du système des Nations Unies affecté à des opérations de maintien de la paix est passé de 880 en 1990 à 3 486 en 1993. Depuis 1991, l'Organisation des Nations Unies mène des activités de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix, de maintien de la paix et de consolidation de la paix. La plupart de ces opérations comportent un élément assistance humanitaire.

65. Le mécanisme devant permettre d'harmoniser les relations de travail entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix est encore en cours de définition. Des relations harmonieuses devraient pouvoir s'établir entre les éléments militaires, politiques et humanitaires. L'avenir de ces relations dépendra de décisions politiques de haut niveau dont il faut tenir compte. L'Organisation des Nations Unies a la responsabilité générale de lever les obstacles et d'améliorer la coopération et la coordination. Une manière de faire face à ce problème serait de circonscrire clairement les attributions de chacune des parties compte tenu des mandats approuvés et de veiller à ce que ces attributions soient exercées par toutes les parties concernées dans un cadre général souple.

B. Communications, consultations et information

66. Sur le terrain, la collaboration entre institutions humanitaires et opérations de maintien de la paix a évolué. Dans le cadre institutionnel existant, les dispositions varient d'une organisation à l'autre et d'un pays à l'autre. S'agissant du PAM, la liaison avec les forces de maintien de la paix s'effectue principalement par le biais de la structure de coordination de l'assistance humanitaire dirigée par le Département des affaires humanitaires. La coordination entre le HCR et les opérations de maintien de la paix s'effectue grâce à une liaison directe avec le Département des opérations de maintien de la paix ainsi que dans le cadre de réunions et d'échanges d'informations réguliers entre les personnels concernés sur le terrain. Entre le Coordonnateur de l'aide humanitaire, le commandant de la force et leurs personnels, il y a un échange d'informations, ainsi qu'une planification opérationnelle conjointe et un échange de documents. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie et de la Somalie, les forces de maintien de la paix sont mandatées pour appuyer les activités humanitaires. L'UNICEF collabore avec les opérations de maintien de la paix pour que l'accès aux ports, aux aéroports et aux routes reste ouvert à l'assistance humanitaire.

67. L'appui apporté par les forces de maintien de la paix aux personnels chargés de l'assistance humanitaire consiste notamment à assurer la sécurité, à convoier les transports d'aide alimentaire, à mettre des installations de communication à disposition, à protéger des bâtiments, à transporter du personnel, à acheminer l'aide alimentaire et à en contrôler la distribution, ainsi qu'en un appui en matière de génie civil aux fins de déminage, d'entretien des routes et de réparation des ponts et des services publics. Cette collaboration montre clairement l'interdépendance entre les deux éléments.

68. On a signalé à l'Inspecteur que, durant les divers processus de rétablissement de la paix, en début d'opération, les consultations avaient été insuffisantes entre les éléments politiques et humanitaires et qu'ultérieurement aucune instruction claire n'avait été donnée. Une définition précise des tâches et des responsabilités doit être établie et communiquée aux fonctionnaires hors Siège aussitôt que possible. La pratique actuelle consiste pour le Secrétaire général à convoquer une réunion ad hoc au Siège pour examiner les questions importantes et prendre les décisions voulues. Les décisions et plans qui en résultent sont ultérieurement notifiés aux institutions humanitaires. Le Sous-Secrétaire général aux affaires humanitaires joue un rôle clé à cet égard. Toutefois, moyennant des directives plus claires, les opérations pourraient être améliorées et devenir plus efficaces.

69. La principale responsabilité du Département des affaires humanitaires est la coordination. De ce fait, il est normal que le Sous-Secrétaire général aux affaires humanitaires soit l'interlocuteur des institutions humanitaires au niveau du Siège, et il est bien placé pour s'acquitter de ce rôle. Nombre d'institutions humanitaires ont toutefois l'impression que son rôle n'est pas suffisamment reconnu par rapport à celui des deux autres composantes des opérations complexes. L'interaction entre tous les participants aux des opérations de maintien de la paix a reçu un nouveau stimulus, mais davantage peut être fait, en particulier pour ce qui est de la relation du Département des affaires humanitaires avec le Conseil de sécurité, car de plus en plus les décisions de ce dernier ont un impact direct sur l'accomplissement des missions humanitaires.

70. L'insuffisance des canaux de communication entre le Département des affaires humanitaires et les institutions opérant dans les situations d'urgence complexes entrave les activités du Département. Actuellement, la communication s'effectue principalement par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations créé pour coordonner les politiques d'assistance humanitaire (voir la section consacrée au Comité permanent interorganisations). Si le Comité a montré son efficacité s'agissant de renforcer la coordination d'ensemble, il n'y a pas de flux systématique d'information entre le Siège et les bureaux extérieurs en vue de coordonner les activités des institutions humanitaires intervenant dans des situations d'urgence complexes. Ceci est regrettable car les institutions présentes sur le terrain ont une connaissance approfondie des aspects politiques, sociaux et humanitaires des situations d'urgence. L'Inspecteur est convaincu qu'une meilleure représentation des institutions d'assistance humanitaire au niveau du Siège et l'accroissement de leur participation à la planification des opérations de maintien de la paix décidées pour des motifs humanitaires évitera une confusion des responsabilités et lèvera un des obstacles qui nuisent à l'efficacité des missions humanitaires.

C. Responsabilités en matière de prise de décisions

71. Le processus de prise de décisions comprend deux étapes qui doivent être coordonnées lors des situations d'urgence complexes : une au Siège et l'autre sur le terrain.

72. Au Siège, trois grands départements sont chargés de la planification et de l'exécution des opérations d'urgence : le Département des affaires politiques,

le Département des affaires humanitaires et le Département des opérations de maintien de la paix. Ces trois départements, sous la tutelle du Secrétaire général, sont chargés d'appliquer les décisions de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Conseil de sécurité. Toute décision qu'ils prennent collectivement ou individuellement est ainsi autorisée par l'un de ces organes délibérants ou par tous.

73. Le Comité permanent interorganisations a établi un document interne intitulé "Protection des missions humanitaires dans les situations de conflit" qui a été soumis pour observations au Département des affaires humanitaires et au Département des opérations de maintien de la paix. Il a été établi à partir d'un document de travail élaboré à Genève par un groupe de travail officieux composé de représentants du Département des affaires humanitaires, du HCR, de l'UNICEF et du PAM. Il contient des suggestions sur la manière d'améliorer la coordination et la coopération entre les trois départements, définit les fonctions incombant à chacun d'entre eux durant les situations d'urgence complexes et propose un mécanisme de coopération dans les domaines de l'information, de la planification et de la logistique. Il énonce en outre des directives opérationnelles pour les situations d'urgence et, entre autres choses, préconise la souplesse et indique que les organismes d'aide humanitaire "devraient jouir de l'autonomie conformément à leurs mandats".

74. Dans les paragraphes ci-après, on analyse les fonctions des trois départements au Siège et sur le terrain.

Coordination au Siège

a) Département des affaires politiques

75. L'expérience montre qu'un bon cadre de négociation est fondamental pour le succès d'une opération de rétablissement de la paix. Dans son agenda pour la paix, le Secrétaire général a déclaré que le nouvel objectif de l'Organisation des Nations Unies doit être "... d'essayer de déceler aussitôt que possible les situations porteuses de conflit, et de parer au danger par la voie diplomatique avant que la violence ne se déclare"¹⁶.

76. Les enseignements que l'on peut tirer des opérations de rétablissement de la paix réussies (voir au chapitre VI les cas d'espèces) attestent que le règlement politique auquel sont parvenues toutes les parties au conflit et la division claire des responsabilités en matière de prise de décisions ont été essentiels. Le Haut Commissaire pour les réfugiés a déclaré, lors de la Conférence tenue à l'Université de Princeton sur le thème "Conflits et action humanitaire" évoquée ci-dessus, qu'"un règlement politique global demeure l'élément essentiel de la solution des crises humanitaires".

77. Le Département des affaires politiques a les compétences nécessaires pour s'occuper des questions politiques dans le cadre des opérations complexes. Il compte six divisions régionales (2 pour l'Afrique, 2 pour l'Asie, 1 pour l'Amérique et 1 pour l'Europe) chargées à titre principal de la diplomatie préventive et du rétablissement de la paix. Les principales tâches du Département comprennent la collecte d'informations sur les conflits en cours ou potentiels, l'analyse des données pertinentes en vue de recenser les situations

dans lesquelles l'Organisation des Nations Unies pourrait être appelée à prendre des mesures préventives ou de rétablissement de la paix et la facilitation des négociations. Il aide le Secrétaire général à obtenir les habilitations nécessaires de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Il travaille en collaboration étroite avec le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires à l'application des décisions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

78. Sur le terrain, le Représentant spécial du Secrétaire général est le principal fonctionnaire chargé de l'exécution des décisions prises au Siège. Sa stature politique est manifeste, mais, dans le même temps, comme indiqué au paragraphe 87, il se charge de la supervision générale de l'ensemble de l'opération. Le Département des affaires politiques déploie et maintient de petites missions sur le terrain dans le cadre de ses activités de diplomatie préventive ou de rétablissement de la paix, par exemple en Sierra Leone, un pays qui a demandé au Secrétaire général de faciliter les pourparlers de paix entre le gouvernement et le Front révolutionnaire uni (Revolutionary United Front) ou au Burundi, où le Représentant spécial du Secrétaire général s'efforce, en coopération avec d'autres, de mettre un terme à la violence ethnique entre les Hutus et les Tutsis, au Guatemala, où des pourparlers de paix sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ont permis le déploiement d'une mission de vérification pour les droits de l'homme (MINUGUA) et aboutiront, il faut l'espérer, à un accord de paix global. Dans d'autres cas, le Département des affaires humanitaires contribue aux efforts visant à préserver un processus de paix fragile, comme en Angola, où des négociations organisées à Lusaka par le Représentant spécial du Secrétaire général ont abouti au déploiement de la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III) au printemps de 1995; pour ce qui est de la Somalie, l'Organisation maintient un bureau des affaires politiques à Nairobi jusqu'à ce que les conditions de sécurité permettent sa réinstallation à Mogadishu. Le Département des affaires politiques peut aussi participer à la phase finale d'une opération de maintien de la paix réussie, comme en El Salvador où une équipe des Nations Unies supervise la mise en oeuvre des éléments des accords de paix qui n'avaient pas été pleinement exécutés lorsque la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) s'est retirée, et il est présent au Cambodge, où le Représentant du Secrétaire général suit l'évolution de la situation à la demande du Gouvernement cambodgien.

79. Dans tous ces cas, les missions oeuvrant sous la responsabilité du Département des affaires politiques maintiennent des contacts étroits avec le réseau humanitaire des institutions des Nations Unies et des ONG. À chaque fois qu'ils participent à la négociation d'un accord de paix ou d'un accord-cadre, les représentants du Département tiennent dûment compte des facteurs humanitaires et développementaux et ont largement recours aux compétences des organismes et programmes des Nations Unies concernés.

b) Département des opérations de maintien de la paix

80. Au Siège, le Département des opérations de maintien de la paix est l'une des principales unités responsables de l'accomplissement d'une des missions les plus importantes de l'Organisation des Nations Unies, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales, tant par des moyens pacifiques, comme le

prévoit le Chapitre VI de la Charte, que par des mesures de coercition prises en vertu du Chapitre VII de la Charte, qui autorise l'emploi de la force armée contre tout État qui menace la paix et la sécurité internationales.

81. Ces dernières années, on a fait appel plus fréquemment à l'Organisation des Nations Unies pour qu'elle règle des conflits internationaux et internes dans le cadre de ses activités de rétablissement de la paix. Ce sont les États Membres qui fournissent les ressources humaines, civiles ou militaires, et matérielles nécessaires. Avant l'opération en Namibie (GANUPT) en 1989, l'élément militaire était dominant dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies. Dernièrement toutefois, l'Organisation a accru sa présence en déployant des fonctionnaires civils ainsi que des services de police et de sécurité. Dès que ces entités participent à des opérations, elles constituent une force de maintien de la paix des Nations Unies placée sous le commandement du Secrétaire général. Les personnels militaires ne peuvent recevoir d'ordre des gouvernements, y compris celui de leur pays. Ils sont placés sous l'autorité du commandant de la force des Nations Unies, qui reçoit ses instructions du Secrétaire général par le canal du Département des opérations de maintien de la paix et assure l'unité de commandement. Ce principe n'a toutefois pas toujours été respecté, ce qui a affecté la transparence et l'impact de certaines opérations. Dans sa résolution 48/42, l'Assemblée générale a recommandé que l'on procède à un examen exhaustif des opérations de maintien de la paix et elle y déclare que "pour être efficaces, les opérations de maintien de la paix doivent avoir un mandat précis et clairement défini".

c) Département des affaires humanitaires

82. L'Assemblée générale a reconnu qu'il était nécessaire de renforcer la capacité du système des Nations Unies de fournir une aide humanitaire pour faire face à une demande croissante en prenant des dispositions en vue des situations d'urgence complexes. Par sa résolution 46/182 de 1992, l'Assemblée a créé le poste de coordonnateur des secours d'urgence; ultérieurement, le Secrétaire général a créé le Département des affaires humanitaires. Le nouveau département est dirigé par un secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires à qui la fonction de coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies a été confiée.

83. La tâche principale du Département des affaires humanitaires est l'interaction avec les organes délibérants de l'Organisation des Nations Unies et avec le Secrétaire général, ainsi qu'avec les départements s'occupant du maintien de la paix et les départements politiques. Tandis que le Siège est responsable des situations d'urgence complexes, le bureau du Département des affaires humanitaires à Genève conserve son rôle traditionnel en matière de catastrophes naturelles, étant chargé d'administrer les programmes de prévention des catastrophes naturelles et d'atténuation de leurs effets. Le Département des affaires humanitaires a développé ses capacités en matière d'information en créant le Groupe d'information pour les situations d'urgence complexes.

84. Le Département des affaires humanitaires a été restructuré en 1994 pour qu'il soit mieux à même de diriger la coordination de l'assistance et des secours d'urgence et de contribuer à l'ensemble des activités de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies. Depuis sa restructuration, il

s'efforce notamment de fournir un appui à la coordination sur le terrain et de mener une action de sensibilisation aux principes et missions humanitaires.

85. Une entrave majeure à l'action du Département des affaires humanitaires depuis sa création en 1992 est qu'il manque pour ses activités de base à Genève et à New York des ressources financières prévisibles qui lui seraient nécessaires pour combiner les opérations de lutte contre les catastrophes naturelles avec celles concernant les situations d'urgence. Quelque deux tiers de ses postes sont actuellement financés au moyen de ressources extrabudgétaires. En outre, des contributions volontaires fournissent des fonds pour l'assistance humanitaire et permettent de couvrir les dépenses de coordination sur le terrain. Dès le début d'une situation d'urgence, et ultérieurement pendant toute la durée de la crise, le Département des affaires humanitaires, en collaboration avec ses principaux partenaires, coordonne la mise au point de la stratégie, l'évaluation des besoins et la définition de priorités en la matière, lesquels sont ensuite portés à la connaissance de la communauté internationale dans le cadre d'un appel. C'est ce que l'on nomme le processus d'appel interinstitutions et il s'agit d'un instrument humanitaire d'une importance majeure pour les donateurs, les agents d'exécution et les populations affectées.

86. En principe, le Coordonnateur des secours d'urgence est, pour l'élaboration des politiques, le porte-parole des institutions humanitaires auprès de leurs partenaires opérationnels, les départements des opérations de maintien de la paix et des affaires politiques. L'Inspecteur a toutefois été informé qu'aucune circulaire du Secrétaire général ne définissait le rôle exact du Département des affaires humanitaires. Cette carence est source d'incertitude quant aux responsabilités de chacun des acteurs durant les opérations humanitaires menées lors de situations d'urgence découlant de conflits.

Coordination sur le terrain

a) Le Représentant spécial du Secrétaire général

87. Le Représentant spécial du Secrétaire général est censé assurer la direction et coordonner les objectifs politiques et opérationnels tout en respectant l'existence des opérations humanitaires en cours d'exécution en vertu de mandats de l'Assemblée générale. En conséquence, le Représentant spécial du Secrétaire général doit mettre en place des arrangements appropriés pour les consultations et la coordination au niveau national, et veiller à ce que les diverses parties associées aux activités d'aide humanitaire entretiennent un dialogue étroit avec tous ceux qui participent aux opérations de maintien de la paix.

88. Le succès de l'exercice de ces responsabilités dépend de l'autorité et de la personnalité du Représentant spécial du Secrétaire général ainsi que de son expérience politique et humanitaire. Durant les entretiens que l'Inspecteur a eus au Siège et hors Siège avec des fonctionnaires d'institutions humanitaires, ceux-ci ont déclaré à l'unanimité qu'ils acceptaient le rôle de direction du Représentant spécial du Secrétaire général en matière de coordination des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, y compris les aspects militaires et humanitaires dans les situations d'urgence complexes et compte

dûment tenu des mandats des institutions concernées. Il a néanmoins été dit que dans certains cas le Représentant spécial du Secrétaire général avait tendance à privilégier l'aspect politique de l'opération par rapport à son aspect humanitaire. Les institutions concernées souhaiteraient donc que l'expérience des affaires humanitaires soit davantage prise en considération lors du choix des représentants spéciaux du Secrétaire général, afin que les fonctionnaires nommés à ce poste maintiennent un équilibre entre tous les aspects d'une opération complexe.

b) Le commandant de la force des Nations Unies

89. Sur le terrain, l'élément militaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies est placé sous l'autorité du commandant de la force des Nations Unies, qui fait rapport au Représentant spécial du Secrétaire général. Le commandant de la force est censé coopérer étroitement avec les organismes d'aide humanitaire ainsi qu'avec les coordonnateurs de l'aide humanitaire à la planification et à l'exécution de l'aide humanitaire. Ses tâches varient en fonction du mandat formulé dans chaque cas par le Conseil de sécurité. Elles peuvent, par exemple, comprendre la sécurité, le convoyage des transports d'aide humanitaire, la mise à disposition d'installations de communication, la protection des bâtiments et le transport du personnel. Le commandant de la force, les officiers et les membres du contingent militaire doivent avoir acquis une connaissance de base des principes humanitaires dans le cadre d'une formation appropriée et être informés des activités des institutions, y compris en matière de protection des droits de l'homme.

90. Les relations de travail entre le commandant de la force et les différents acteurs dans les situations d'urgence complexes ont un caractère ad hoc. Une coopération et une coordination limitées s'effectuent par l'intermédiaire du Département des affaires humanitaires ou de l'institution chef de file compétente.

91. Les organismes d'aide humanitaire estiment qu'en raison des différents niveaux de compétence entre les éléments militaires, politiques et humanitaires, il faut que les soldats de la paix et les personnels humanitaires soient représentés à égalité sur le terrain. La situation actuelle ne reflète pas toujours cet équilibre nécessaire. Des préoccupations analogues sont manifestes dans le rapport du CCQAB intitulé "Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies". Le Comité émet certaines réserves quant à l'opinion exprimée dans le rapport du Secrétaire général (A/48/945, par. 14), selon laquelle "l'assistance humanitaire à la population civile d'un conflit doit entrer dans le cadre général de l'opération de maintien de la paix" (A/49/664, 18 novembre 1994, par. 11). Pour le Comité, l'impartialité des opérations humanitaires risque d'être affectée par une association trop étroite avec les forces de maintien de la paix, en particulier dans le cadre des actions de coercition.

c) Le Coordonnateur des secours d'urgence et le coordonnateur résident

92. Si la fonction de coordination du Coordonnateur des secours d'urgence au niveau du Siège dans les situations d'urgence complexes est clairement définie, la responsabilité de la coordination de l'action humanitaire au niveau national

est envisagée dans le mandat établi par le Comité permanent interorganisations. La tâche confiée au Coordonnateur de l'aide humanitaire, qui a été définie par le Comité permanent interorganisations, constitue le corollaire logique des décisions prises par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182, au paragraphe 39 de l'annexe de laquelle il est indiqué, s'agissant du coordonnateur résident des Nations Unies : "Il devrait faciliter la planification préalable en ce qui concerne le système des Nations Unies et contribuer à un passage rapide de la phase des secours à celle du développement. Il devrait promouvoir l'utilisation de tous les moyens de secours disponibles sur le plan local ou régional. Le Coordonnateur résident devrait assurer la présidence d'un groupe de représentants locaux et d'experts du système s'occupant des opérations d'urgence"¹⁷.

93. Une autre possibilité de coordination existe sur le terrain lorsqu'une organisation est choisie comme principale responsable des activités humanitaires, y compris des opérations d'urgence. C'est ainsi que le représentant de l'UNICEF en Iraq était en même temps l'agent d'exécution chef de file pour l'opération en Iraq. De même, lorsque de larges mouvements de population se produisent, le HCR joue un rôle majeur et son représentant est choisi comme Coordonnateur de l'aide humanitaire. Lorsqu'une institution chef de file est choisie parmi des organismes humanitaires, le chef de cette institution assume le rôle de Coordonnateur résident et fait rapport au Département des affaires humanitaires. Le Coordonnateur résident devient alors membre d'une équipe nationale.

94. Au niveau du Siège, la fonction de coordination assumée par le Département des affaires humanitaires depuis 1992 a permis une meilleure prise en compte des besoins des organismes humanitaires en matière de coordination des opérations et de mobilisation des ressources. Pour cette raison, les institutions humanitaires se félicitent du rôle que joue le Département des affaires humanitaires au niveau du Siège. Pour éviter les chevauchements de compétence, le rôle du Coordonnateur de l'aide humanitaire sur le terrain devrait être examiné au regard du rôle du Coordonnateur résident des Nations Unies en place dans le pays.

95. Selon les dispositions en vigueur, le Coordonnateur résident des Nations Unies exerce, outre sa fonction de direction de la coordination de toutes les activités du système des Nations Unies dans le domaine du développement économique et social, les fonctions suivantes dans les situations d'urgence ordinaires et complexes :

- Il préside l'Équipe pour la gestion des opérations en cas de catastrophe;
- Il veille à la sécurité du personnel des Nations Unies;
- Il participe au groupe d'alerte rapide;
- Il dirige les représentants des autres institutions des Nations Unies.

96. Si un Coordonnateur de l'aide humanitaire est nommé, c'est lui qui sera chargé de certaines de ces tâches. C'est pourquoi le Coordonnateur résident

pourra être considéré comme le Coordonnateur de l'aide humanitaire dans la plupart des situations d'urgence complexes.

97. La dichotomie existante a en fait poussé le PNUD à réexaminer ses mandats pour y faire une place à la fonction du Coordonnateur de l'aide humanitaire dans les situations d'urgence complexes. À la sixième session du Comité permanent interorganisations, tenue à New York le 27 octobre 1993, l'Administrateur du PNUD a promis "d'aider au maximum le Département des affaires humanitaires au niveau des pays et au niveau opérationnel". Il a en outre déclaré : "Les Coordonnateurs résidents feront rapport au Département des affaires humanitaires en ce qui concerne les besoins humanitaires et le PNUD travaillera en collaboration étroite avec le Département des affaires humanitaires afin que, dans les situations d'urgence humanitaire difficiles, le Coordonnateur résident soit bien préparé à faire face aux difficultés qui apparaîtront"¹⁸. Le Coordonnateur résident assumera ainsi les fonctions de Coordonnateur de l'aide humanitaire.

98. L'Inspecteur estime qu'étant donné que le PNUD est présent dans un grand nombre de pays et joue un rôle bien établi de Coordonnateur des activités de développement et des activités humanitaires et participe en outre au système d'alerte rapide permettant de suivre l'évolution des situations d'urgence humanitaire, c'est lui qui est le mieux placé pour assumer cette tâche. Pour éviter les lenteurs administratives, l'Inspecteur appuie l'idée d'envisager de confier le rôle de Coordonnateur de l'aide humanitaire au Coordonnateur résident des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes, à condition que l'intéressé ait les qualifications et l'expérience requises dans le domaine de l'assistance humanitaire et satisfasse aux conditions énoncées dans le mandat établi par le Comité permanent interorganisations. Le Coordonnateur résident des Nations Unies relèverait alors du Représentant spécial du Secrétaire général sur le terrain et du Département des affaires humanitaires au Siège pour les questions humanitaires.

Le Comité permanent interorganisations

99. Le Comité permanent interorganisations a été créé par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, et chargé de coordonner les politiques d'assistance humanitaire. Il est composé d'organismes et d'institutions des Nations Unies tels que le PNUD, l'UNICEF, le HCR, le PAM, la FAO et l'OMS. L'Organisation internationale pour les migrations, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Conseil international des agences bénévoles et Inter-Action en sont également membres. Le Comité international de la Croix-Rouge est un invité permanent du Comité permanent interorganisations en vertu de la résolution 46/100 de l'Assemblée générale. En outre, le Comité permanent pour l'action humanitaire ainsi que toute organisation que le Comité permanent interorganisations invite sur une base ad hoc peuvent participer à ses sessions. Le Comité se réunit normalement quatre fois par an et est présidé par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires qui est le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies.

100. Le Comité permanent interorganisations s'occupe, pour des questions telles que les appels interinstitutions, les canaux d'information et de communication et la sécurité, de la coordination entre le Siège et les bureaux extérieurs

ainsi qu'entre les différentes composantes des opérations sur le terrain. Le Comité a aussi créé une équipe spéciale chargée d'étudier les activités visant à assurer le passage du relèvement au développement menées par des institutions du système des Nations Unies. Il examine aussi les situations d'urgence sur la base d'informations réunies par différentes institutions et établit en conséquence les besoins prioritaires des pays affectés, y compris la mobilisation des ressources par les procédures d'appel interinstitutions pour les programmes humanitaires.

101. L'Inspecteur reconnaît que le Comité permanent interorganisations a une connaissance approfondie des problèmes que posent les opérations d'urgence complexes dans différents pays, ce qui est vital pour planifier les opérations futures. L'Inspecteur recommande que les enseignements tirés de chaque opération fassent l'objet d'un document que le Département des affaires humanitaires conserverait dans une base de données centrale qui pourrait à l'avenir être consultée par les différents départements de l'Organisation des Nations Unies. Ceci doit être porté à la connaissance de toutes les institutions, y compris celles qui s'occupent seulement de développement, des autres organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales. Ces informations sont aussi utiles au Représentant spécial du Secrétaire général et aux autres envoyés, aux Coordonnateurs de l'aide humanitaire nouvellement nommés, ainsi qu'aux fonctionnaires des Nations Unies ayant des responsabilités dans le cadre de missions de maintien de la paix.

Coordination et coopération entre le Représentant spécial du Secrétaire général, le Coordonnateur de l'aide humanitaire et le commandant de la force des Nations Unies

102. Les attributions de ces trois hauts fonctionnaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont été décrites tout au long du présent rapport. Il est néanmoins nécessaire de préciser et de redéfinir leurs mandats pour établir un mécanisme de coopération permettant d'obtenir de meilleurs résultats.

103. Comme on l'a souligné tout au long des différents chapitres du présent rapport, des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coordination entre le personnel d'aide humanitaire et les forces de maintien de la paix sont nécessaires au niveau national. Ceci est essentiel pour que les intéressés acquièrent la compréhension nécessaire des différences existant entre leurs mandats et leurs fonctions respectifs.

104. Les divers organismes et départements des Nations Unies s'occupant de l'aide humanitaire et les ONG avec qui l'Inspecteur s'est entretenu de cette question ont exprimé le voeu que le Représentant spécial du Secrétaire général se voit conférer un rôle de direction d'ensemble de manière à assurer l'harmonie entre le Coordonnateur de l'aide humanitaire et le commandant de la force des Nations Unies. L'Inspecteur estime qu'en définissant clairement les missions sur le terrain des trois départements concernés, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires, il devrait être possible de mettre en place une chaîne de commandement bien équilibrée qui satisferait tous les acteurs et poserait les bases d'une coopération adéquate. À cette fin, et sans

...

préjudice de leurs mandats respectifs et des procédures internes qui régissent leurs relations avec leur siège, ces trois départements devraient agir sous l'autorité générale du Représentant spécial du Secrétaire général et le tenir régulièrement informé.

105. Il faut assurer la continuité du mécanisme de coordination. À cette fin, on a aussi émis l'idée de nommer un adjoint civil du Représentant spécial du Secrétaire général, et cette idée mérite d'être examinée. Le Secrétaire général a pris une première décision dans ce sens et nommé un représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour Haïti.

106. Actuellement, il n'y a pas de modèle de collaboration entre les trois chefs des opérations sur le terrain. Des directives sont publiées au cas par cas et varient d'un pays à l'autre, parce que les problèmes que soulèvent les opérations de maintien de la paix varient également. L'Inspecteur approuve pleinement les efforts déployés pour élaborer des directives opérationnelles souples et pragmatiques. Il estime aussi que la chaîne de commandement pour l'exécution de ces opérations doit être clairement définie en respectant pleinement la complémentarité fondamentale inhérente à chaque opération.

V. SÉCURITÉ ET SÛRETÉ DES DISPENSATEURS D'ASSISTANCE HUMANITAIRE DANS DES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES

107. C'est le Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui qui assume la fonction de Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité. Il est chargé de publier des directives générales concernant la sécurité qui doivent être appliquées par toutes les organisations du système des Nations Unies. La plupart des organisations ont un attaché de liaison qui assure la liaison avec le Coordonnateur pour les mesures de sécurité. Sur le terrain, un fonctionnaire supérieur des Nations Unies est nommé dans chaque pays pour s'occuper des questions de sécurité. Il a pour mission d'assurer de manière générale la sécurité et la protection du personnel des Nations Unies dans le pays en question, et il est directement responsable devant le Sous-Secrétaire général. Dans la plupart des pays, le coordonnateur résident des Nations Unies est responsable de la sécurité et de la sûreté du personnel des Nations Unies.

108. Le schéma indiqué ci-dessus vaut essentiellement pour les opérations courantes qui rentrent dans le cadre des activités des Nations Unies sur le terrain, mais le fait que le personnel des Nations Unies se trouve de plus en plus exposé à des risques graves exige l'adoption de mesures supplémentaires. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est des opérations humanitaires et des opérations de maintien de la paix. Le nombre croissant de personnes qui sont victimes d'accidents mortels et de dommages corporels et le déplorable mépris du droit international qui est le fait de certaines parties engagées dans des conflits sont une grave cause de préoccupation pour les Nations Unies et la communauté internationale. La situation est plus grave encore dans les pays où le gouvernement, ou bien n'existe plus, ou bien n'a plus une autorité suffisante pour garantir la sécurité du personnel des Nations Unies.

109. Dans le passé, l'Assemblée générale a adopté des résolutions concernant la sécurité et la sûreté des fonctionnaires internationaux, et notamment, à sa

quarante-septième session, la résolution 47/72, dans laquelle elle priait instamment le Secrétaire général "lorsqu'il planifiera les opérations futures de maintien de la paix et fera des recommandations relatives à leur mise en place, de prêter une attention particulière à la protection du personnel de maintien de la paix et des autres catégories de personnel des Nations Unies"¹⁹. En outre, le Conseil de sécurité a adopté une résolution (S/Résolution 868 du 29 septembre 1993) dont le paragraphe 6 est conçu comme suit :

"6. Décide que, lorsqu'il envisagera la création de futures opérations des Nations Unies autorisées par lui, il [le Conseil de sécurité] exigera notamment :

a) Que le pays d'accueil prenne toutes les mesures voulues pour garantir la sécurité de l'opération et du personnel qui y participe;

b) Que les dispositions en matière de sécurité prises par le pays d'accueil s'appliquent à toutes les personnes participant à l'opération;

c) Qu'un accord sur le statut de l'opération et de tout le personnel qui y participe dans le pays d'accueil soit négocié avec diligence et entre en vigueur aussitôt que possible après le début de l'opération"²⁰.

110. Devant la nécessité d'assurer une protection plus efficace, l'Organisation des Nations Unies a essayé d'améliorer la situation de diverses manières. Sa décision d'engager des gardes locaux a été controversée, mais en revanche l'utilisation d'une force de police des Nations Unies non armée a donné de bons résultats. Cette solution a été mise à l'essai pendant l'opération au Cambodge. La police des Nations Unies a pu surveiller le déroulement des élections dans certaines zones névralgiques et a été très bien acceptée par les collectivités locales, qui n'ont pas manifesté à son endroit les mêmes réserves qu'à l'égard des forces armées de maintien de la paix de l'ONU. Il pourrait toutefois se révéler difficile de recruter des contingents suffisants pour des opérations de grande envergure et de leur donner la formation spéciale dont ils ont besoin.

111. Afin qu'il soit possible de réagir plus rapidement aux situations d'urgence de caractère humanitaire et d'aider à la reconstruction et au développement des pays touchés, l'Assemblée générale a adopté à sa quarante-neuvième session la résolution A/49/139, en date du 20 décembre 1994, intitulée "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies". Le but essentiel de cette résolution est clairement indiqué par son titre. Mais en outre, la présence de Corps de volontaires nationaux, les "Casques blancs", peut avoir un effet rassurant et peut devenir un facteur de sécurité et de sûreté lorsque les opérations de maintien de la paix passent au stade du relèvement. À ce stade en effet, les forces de maintien de la paix se retirent et laissent les institutions internationales s'occupant du développement jouer le rôle principal sur le terrain. Les "Casques blancs"²¹ pourraient donc jouer un plus grand rôle : ils pourraient exercer une fonction de dissuasion et servir de bouclier symbolique aux agents d'assistance humanitaires.

112. Une autre expérience qui, quoique limitée, donne de bons résultats, a été le déploiement d'un contingent de gardes de sécurité des Nations Unies en Iraq. Les gardes des Nations Unies ont fourni des services d'appui et ont été utilisés pour escorter des convois de secours et du personnel humanitaire et pour garder des entrepôts, des locaux administratifs, des centres de distribution de secours, ainsi que pour assurer la sécurité d'installations de télécommunications entre les postes d'affectation. Malgré les limitations qui sont inhérentes à leurs fonctions, les gardes des Nations Unies pourraient être considérés comme un choix possible pour certaines opérations de caractère humanitaire comme celles exécutées en Iraq.

113. Conformément aux arrangements actuels en matière de sécurité, toutes les institutions humanitaires sont tenues de suivre les directives générales concernant la sécurité publiées par le Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité. L'enquête qui a été menée par l'Inspecteur a néanmoins fait apparaître que certaines institutions considéraient que les arrangements actuels étaient insuffisants pour résoudre les problèmes de sécurité lorsqu'il s'agissait vraiment de situations d'urgence complexes.

114. Un problème névralgique qui a été débattu lors des réunions du Comité permanent interorganisations est celui de la protection du personnel ne rentrant pas dans la catégorie "personnel des Nations Unies" qui est associé aux travaux des organismes des Nations Unies oeuvrant dans le domaine de l'assistance humanitaire dans des situations de crise complexes. Ces dernières années, les Nations Unies ont collaboré plus fréquemment et plus étroitement avec des organisations non gouvernementales et intergouvernementales. Toutefois, le système de sécurité actuel des Nations Unies laisse à l'écart le personnel de certaines de ces organisations. Cette situation n'est pas satisfaisante pour les institutions humanitaires qui souhaitent que la protection soit étendue à des groupes plus nombreux de travailleurs humanitaires.

115. À sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale a, pour répondre à de nouveaux impératifs de sécurité, approuvé le projet de convention élaboré par la Sixième Commission et adopté la résolution 49/59, du 9 décembre 1994, relative à la "Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé". Les articles 1 et 2 de cette convention définissent son but et sa portée comme suit :

"Article premier

Définitions

Aux fins de la présente Convention :

- a) 'Personnel des Nations Unies' s'entend :
 - i) Des personnes engagées ou déployées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en tant que membres des éléments militaire, de police ou civil d'une opération des Nations Unies;

- ii) Des autres fonctionnaires et experts en mission de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique qui sont présents à titre officiel dans la zone où une opération des Nations Unies est menée;
- b) 'Personnel associé' s'entend :
 - i) Des personnes affectées par un gouvernement ou par une organisation intergouvernementale avec l'accord de l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies;
 - ii) Des personnes engagées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, par une institution spécialisée ou par l'Agence internationale de l'énergie atomique; et
 - iii) Des personnes déployées par une organisation ou une institution non gouvernementale humanitaire en vertu d'un accord avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, avec une institution spécialisée ou avec l'Agence internationale de l'énergie atomique,

pour mener des activités à l'appui de l'exécution du mandat d'une opération des Nations Unies"²².

116. Le problème de l'extension de la protection à d'autres groupes de travailleurs humanitaires n'a pas été résolu, mais la convention représente un progrès important et dont il faut se réjouir vers la solution de la question de la protection d'importants groupes de personnes qui participent aux opérations menées dans les situations d'urgence complexes. Les États Membres devraient réagir rapidement à cette initiative en ratifiant la convention. Le Secrétaire général pourrait informer l'Assemblée générale de l'état des ratifications à sa cinquantième session.

VI. CAS DE PAYS QUI OFFRENT DES EXEMPLES TYPES DE SITUATIONS COMPLEXES

117. L'Inspecteur juge utile de compléter l'enquête détaillée qu'il a menée au Siège par des enquêtes sur le terrain afin d'obtenir une vue complète du problème à l'examen. Il a choisi un échantillon de situations nationales significatives en ayant en vue d'analyser une série de cas où les résultats allaient de "bons" à "mitigés". Cela l'a amené à se rendre au Mozambique, au Rwanda et à Nairobi, où la plupart des entités qui étaient intervenues en Somalie avaient transféré leurs bureaux quand la situation à Mogadishu était devenue vraiment dangereuse.

Mozambique

118. L'opération menée au Mozambique est un exemple convaincant qui montre comment l'efficacité des dirigeants et des mécanismes des Nations Unies peut, avec des conditions politiques favorables, garantir le succès.

119. Il vaut d'être souligné que les agents d'assistance humanitaire, y compris les ONG, se trouvaient sur les lieux et en activité avant que les Nations Unies ne décident d'intervenir. En fait, cela a été grâce à l'initiative de l'un d'entre eux, un organisme philanthropique italien, que les parties en conflit ont pu être persuadées d'accepter la négociation politique. L'établissement d'une trêve a montré une fois de plus qu'il est indispensable que l'on accepte de s'asseoir à la table des négociations pour qu'une opération de maintien de la paix ait des chances raisonnables de succès.

120. Au Mozambique, avant même que les Nations Unies soient présentes, des institutions humanitaires étaient en action et fonctionnaient efficacement sans protection militaire. Le fait qu'elles menaient leurs activités de manière impartiale et neutre les a aidées à avoir accès aux parties en conflit et à gagner leur confiance. Il s'est créé ainsi un climat favorable dont ont bénéficié les autres éléments de l'opération dans le plein respect des principes de neutralité et d'impartialité.

121. L'arrivée des forces de maintien de la paix a mis en mouvement le mécanisme de coordination des éléments de l'opération. Les relations entre l'élément militaire et l'élément humanitaire ont été faciles en raison de la trêve politique entre les factions locales qui s'opposaient. Les contingents militaires ne participaient pas à l'assistance humanitaire. Ils étaient sur le terrain, accomplissant les fonctions qui leur avaient été assignées, mais leur présence avait des effets positifs pour les dispensateurs de l'assistance humanitaire car elle décourageait la violence et était un facteur potentiel de protection. Le fait que certaines des structures des militaires, en particulier les hôpitaux de campagne, dispensaient également une assistance à la population était perçu favorablement et contribuait à donner une image favorable des forces de maintien de la paix.

122. Pour ce qui est du côté civil, il faut noter qu'au Mozambique et en Somalie la structure administrative, qui était coiffée par le Représentant spécial du Secrétaire général, comprenait une division des affaires humanitaires. Cela constituait un précédent intéressant car l'élément humanitaire n'était pas aussi évident dans les opérations précédentes. Cela tend à montrer la nécessité d'inclure dans le plan préliminaire de toutes les opérations de maintien de la paix, quelles qu'elles soient, un élément humanitaire et d'accorder une grande attention, au stade de l'exécution de l'opération, aux relations avec les autres éléments et de gérer ces relations en observant strictement les mandats respectifs des divers éléments.

123. L'Inspecteur a le sentiment qu'il faudrait améliorer encore la coordination avec la division humanitaire, en particulier du point de vue de l'interaction avec les institutions spécialisées et les organismes des Nations Unies qui financent les programmes d'assistance humanitaire. Dans les situations complexes, les procédures de financement actuelles, bureaucratiques, devraient être accélérées ou remplacées par des procédures spéciales répondant mieux à la nécessité d'une action rapide comme celle qu'exige la situation d'urgence. Mais dans l'ensemble, l'opération des Nations Unies au Mozambique a eu de bons résultats et constitue un modèle instructif et utile pour le règlement de situations complexes.

Rwanda

124. Les événements qui se sont déroulés au Rwanda ont montré qu'il aurait fallu accorder plus d'attention aux signaux d'alarme qui ont annoncé la crise et faire un meilleur usage des outils de la diplomatie préventive dont disposait l'ONU. La mobilisation de la communauté internationale s'est faite tardivement, et n'a atteint son plein élan que lorsque l'ampleur de la tragédie est devenue évidente. L'Inspecteur a été impressionné par l'ampleur des efforts déployés par le système des Nations Unies. Au Rwanda, on s'efforce d'appliquer le plan qu'ont élaboré au Siège de l'ONU, de concert avec les institutions spécialisées, les trois éléments concernés par une situation complexe (Département des affaires humanitaires, Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix) afin d'harmoniser leurs mandats sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, sur un pied d'égalité. La Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) a été instituée en vertu des Accords d'Arusha et a fonctionné conformément à son mandat autant que le permettait la turbulence de la crise rwandaise. Les dispensateurs d'assistance humanitaire à Kigali croient que l'élément militaire joue un rôle utile pour ce qui est de l'amélioration des conditions de sécurité et de la protection dans le contexte dans lequel ils sont censés exercer leurs activités. La création d'un poste d'attaché de liaison pour les affaires humanitaires à la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) a contribué à renforcer le courant de communications et a influé favorablement sur le climat de la coopération. Un fait important est qu'un appui a été donné dans certains cas aux ONG. De façon générale, on peut dire que la présence très visible des "Casques bleus" a eu un effet rassurant.

125. L'élément humanitaire a trouvé comme point de convergence le coordonnateur résident pour les affaires humanitaires. Son service a facilité les opérations de secours humanitaire. L'Office des Nations Unies pour les secours d'urgence (UNREO) s'est révélé être un bon centre de collecte et de diffusion des informations et a servi de point central pour la planification interorganisations des stratégies de secours. On reconnaît à Kigali qu'il joue un rôle positif non seulement en plaidant la cause des organismes humanitaires, y compris les ONG, auprès du Représentant spécial du Secrétaire général et du commandement militaire, mais aussi en assurant la liaison avec les autorités locales. La création d'un centre de coordination des opérations humanitaires permettant de coordonner les stratégies et les plans d'action et participant à leur mise en oeuvre est une initiative à encourager. Le Département des affaires humanitaires a ainsi acquis une image positive au Rwanda, et la manière dont il a fait face à la crise offre également un modèle intéressant dont on pourra s'inspirer dans l'avenir. Les choses peuvent être encore améliorées si l'on donne au Département des affaires humanitaires la possibilité de renforcer son identité en le dotant de ressources humaines et financières suffisantes sans le bureaucratiser davantage inutilement, risque dont l'Inspecteur s'est rendu compte au Rwanda. En outre, le Département des affaires humanitaires doit faire preuve d'assez de souplesse pour s'adapter aux changements qui se produisent quand un pays passe d'une situation d'urgence à la phase du relèvement. À Kigali, la question s'est posée de la durée de la mission du coordonnateur résident pour les affaires humanitaires. Sous réserve de l'amélioration de la situation politique, et compte tenu de la nécessité de passer graduellement à la phase du relèvement, la coordination des affaires humanitaires pourrait être

/...

confiée au coordinateur résident des Nations Unies et les projets et activités pertinents transférés aux organismes internationaux qui s'occupent du développement.

Somalie

126. Lors de l'enquête qu'il a menée auprès du personnel de l'Opération des Nations Unies en Somalie, l'Inspecteur a constaté qu'il était généralement reconnu que les difficultés qui s'étaient élevées en Somalie étaient dues à ce qu'on était passé d'opérations de maintien de la paix et des opérations d'imposition de la paix. L'ambiguïté de la situation a provoqué une certaine confusion dans les mandats, dont la définition claire est la première condition qui doit être remplie quand il s'agit de faire face à des situations complexes.

127. Les contacts à Nairobi avec plusieurs fonctionnaires des Nations Unies, y compris le Représentant spécial du Secrétaire général, ont toutefois montré que le fait que l'attention s'était concentrée sur les événements et les difficultés de Mogadishu avait empêché toute évaluation objective de l'opération globale en Somalie.

128. Si les relations entre les éléments militaires et humanitaires sur le terrain ont conduit à des malentendus, la coopération à l'extérieur de la capitale a été plus satisfaisante. Là, les résultats sont tangibles et l'Opération des Nations Unies en Somalie a posé les bases d'un retour progressif à la normalité.

129. On reconnaît que, sans l'Opération des Nations Unies en Somalie, il aurait été impossible d'ouvrir des couloirs humanitaires par où acheminer les secours. À ce stade, la protection fournie par les militaires a été assurée à la satisfaction des dispensateurs d'assistance humanitaire. Le fait que le mandat du Conseil de sécurité, d'abord fondé sur le Chapitre VI, soit ensuite venu à relever du Chapitre VII de la Charte, lorsque les factions en conflit ont refusé d'accepter un règlement politique, a introduit un élément nouveau. Il a été la source d'un supplément de problèmes complexes pour tous. En particulier, la protection des opérations d'assistance humanitaire et des civils a été rendue particulièrement difficile. D'autres complications sont apparues lorsque, ultérieurement, on est repassé de mesures d'imposition de la paix à des mesures de maintien de la paix. Les bases de la coopération entre les éléments politique, militaire et humanitaire ont été durement éprouvées. On a signalé à l'Inspecteur que, pendant cette période, le fonctionnaire civil chargé des affaires humanitaires au sein de l'Opération des Nations Unies en Somalie avait facilité l'effort de coordination. Il avait été nommé sur la proposition du Département des affaires humanitaires, assurait des fonctions de liaison, et faisait rapport au Représentant spécial du Secrétaire général. Il est arrivé que les contingents militaires, chargés essentiellement de fonctions d'appui et de sécurité, participent exceptionnellement à des programmes militaires d'assistance aux civils, de portée limitée, et distribuent des denrées alimentaires ou assurent l'entretien d'hôpitaux et d'écoles. Bien qu'elles ne soient pas tout à fait conformes à leur mandat, ces activités étaient justifiées, à ce moment particulier, parce qu'elles contribuaient à améliorer leur image.

130. L'effondrement du gouvernement central, la guerre continuelle entre les factions, l'absence de toute perspective d'accord politique, la généralisation de la violence et du banditisme ont conduit à l'opération "Bouclier uni" et au retrait des contingents des Nations Unies.

131. Toutefois, cela ne signifie pas la fin de l'assistance humanitaire, dont les dispensateurs ont décidé de poursuivre leur oeuvre selon les possibilités qu'offrirait la situation. Les principes d'impartialité et de neutralité continueront d'être respectés. Plusieurs solutions possibles ont été mentionnées à l'Inspecteur. À la condition que les initiatives humanitaires soient menées judicieusement, les dispensateurs d'assistance humanitaire pourraient profiter des arrangements avec les autorités de fait des provinces et des districts. La sécurité pourrait être assurée par la police locale ou avec la participation de la population somalie à la mise en oeuvre des projets. Mais tous ces plans doivent être mis à l'épreuve sur le terrain et offrir des modèles innovateurs concernant la manière dont une assistance humanitaire peut être fournie dans les cas extrêmes où le gouvernement central et les institutions de l'État ont été dissous.

Notes

¹ "The Humanitarian Challenges for the United Nations: Lesson to be learned from Bosnia and Somalia", Nations Unies, 15 décembre 1993.

² Dixième session du Comité permanent interorganisations, 9 décembre 1994, par. 4.

³ "Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies", 3 janvier 1995, par.10.

⁴ Conflict and Humanitarian Action, rapport d'une conférence organisée à l'Université de Princeton, 22 et 23 octobre 1993, p. 7.

⁵ Ibid, p. 29.

⁶ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 3. "Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de Justice".

⁷ "Agenda pour la paix", rapport du Secrétaire général, par. 20.

⁸ Ibid.

⁹ Déclaration du Secrétaire général au Groupe de travail officieux sur l'Agenda pour la paix, 29 mai 1993.

¹⁰ "Agenda pour la paix", rapport du Secrétaire général, par. 20.

¹¹ "Supplément à l'Agenda pour la paix", par. 35 et 36.

¹² "The Humanitarian Challenges for the United Nations: Lesson to be learned from Bosnia and Somalia", Nations Unies, 15 décembre 1993.

¹³ "Haut Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme", résolution 48/141 de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993, par. 3 a).

¹⁴ Travailler avec les ONG : activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et les gouvernements à la base et au niveau national, JIU/REP/93/1, 1993, par. 21.

¹⁵ Rapport annuel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'activité de l'Organisation, 1994, p. 61, par. 417.

¹⁶ "Agenda pour la paix", *ibid.*, par. 15.

¹⁷ Comité permanent interorganisations, *ibid.*, p. 2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ "Protection des opérations de maintien de la paix", résolution 47/72 de l'Assemblée générale, par. 6.

²⁰ Résolution 868 du Conseil de sécurité, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3283^{ème} séance, le 29 septembre 1993.

²¹ "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies", résolution de l'Assemblée générale 49/139, 20 décembre 1994, Section B.

²² "Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé", résolution de l'Assemblée générale 49/59, 9 décembre 1994.
