



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

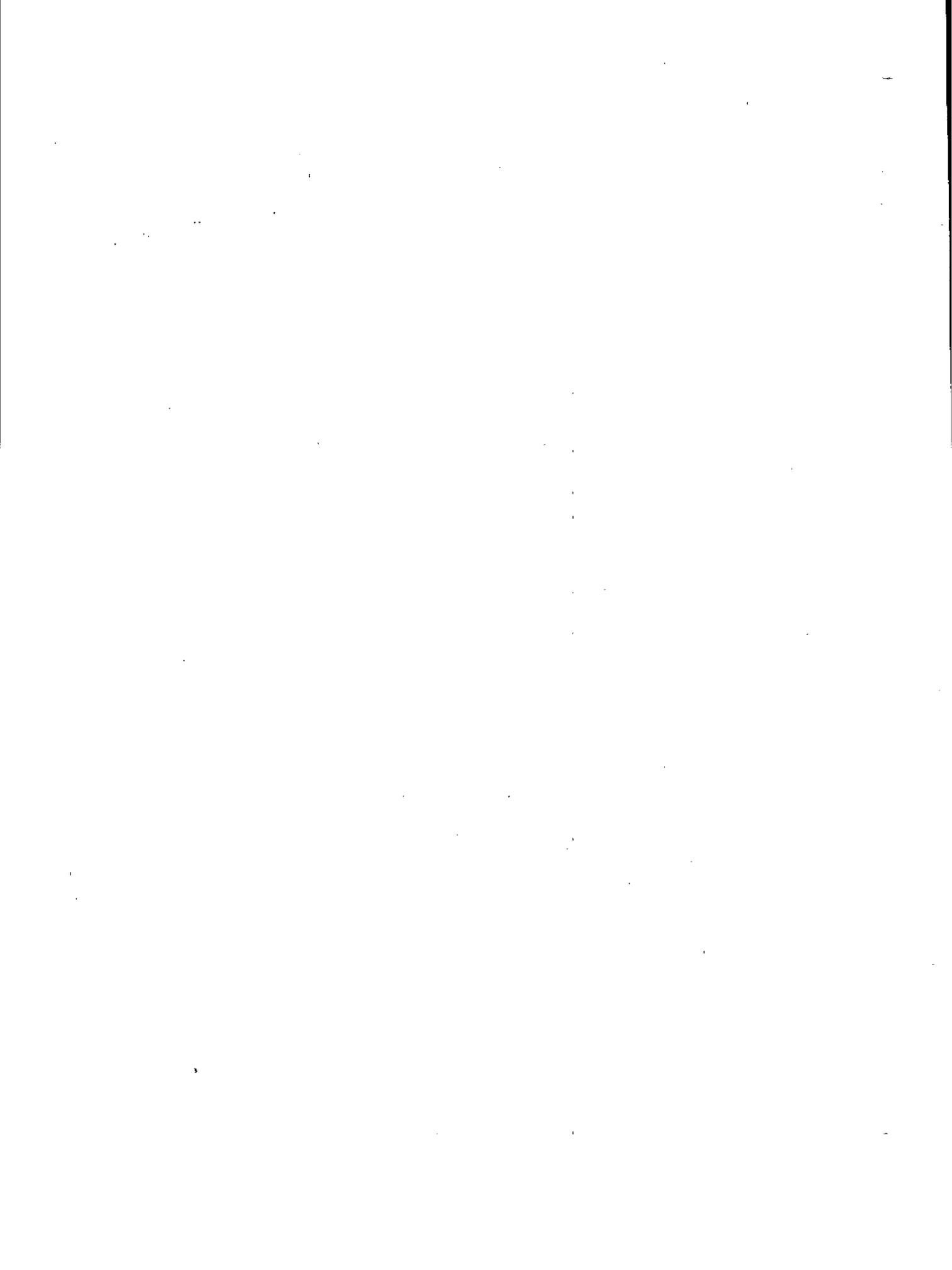
A/50/853
22 décembre 1995
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 118 de l'ordre du jour

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général à l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Renforcement des moyens dont dispose le système des Nations Unies pour prévenir les conflits" (JIU/REP/95/13).



**RENFORCEMENT DES MOYENS DONT DISPOSE
LE SYSTEME DES NATIONS UNIES POUR
PREVENIR LES CONFLITS**

Document rédigé par

**H. L. Hernandez
S. Kuyama**

CORPS COMMUN D'INSPECTION

**Genève
1995**



TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
sigles		v
RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		vii
INTRODUCTION	1 - 9	1
I. LA GESTION DES CONFLITS ACTUELS : ACTIONS ET PROBLEMES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	10 - 56	3
A. Conflits actuels : principales caractéristiques et conséquences	10 - 17	3
B. Maintien de la paix : d'une croissance exponentielle à une baisse tendancielle ?	18 - 26	4
C. Aide humanitaire	27 - 34	6
D. Consolidation de la paix après les conflits	35 - 41	8
E. Déploiement préventif	42 - 45	11
F. Quelques enseignements tirés de l'expérience	46 - 56	12
II. LA DIPLOMATIE PREVENTIVE A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : TENTATIVES PASSES ET PROBLEMES ACTUELS	57 - 98	15
A. Généralités	57 - 62	15
B. Rôle des principaux organes	63 - 74	16
C. Rôle du Secrétaire général	75 - 79	19
D. Capacité actuelle du secrétariat en matière de diplomatie préventive	80 - 98	21
a) Création et réorganisation du Département des affaires politiques	82 - 85	21
b) Mission actuelle du Département	86 - 87	22
c) Ressources du Département	88 - 90	23
d) Activités du Département	91	24
e) Mesures prises récemment pour améliorer la capacité d'analyse des politiques	92 - 98	25
III. VERS UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PREVENTION DES CONFLITS	99 - 140	27
A. Le concept de prévention globale des conflits et ses principaux éléments	99 - 106	27
B. Renforcement de la capacité de l'Organisation Nations Unies dans le domaine de la diplomatie préventive	107 - 117	29

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
a) Rationalisation structurelle/Unité chargée de la prévention des conflits	113 - 114	30
b) Equipes régionales pour la prévention la des conflits	115	31
c) Equipe spéciale pour la prévention des conflits	116	31
d) "Contingent" de personnalités de haut niveau	117	32
C. Alerte rapide et prévention des conflits	118 - 140	32
a) Alerte avancée et ses objectifs	118 - 126	32
b) D'un projet pilote à un système pleinement développé	127 - 137	33
c) De l'alerte rapide à l'action rapide	138 - 140	36
IV. S'ATTAQUER AUX CAUSES PROFONDES DES CONFLITS	141 - 213	37
A. Les causes profondes des conflits	141 - 147	37
B. Consolidation de la paix après les conflits : besoins et moyens	148 - 155	38
C. Les Nations Unies : enjeux et activités	156 - 160	40
D. Activités de prévention des conflits du système des Nations Unies	161 - 213	41
a) Programmes des Nations Unies	162 - 190	41
b) Institutions spécialisées des Nations Unies	191 - 209	50
c) Institutions financières multilatérales	210 - 212	55
E. Financement des efforts de consolidation de la paix avant les conflits	213	56
V. VERS UNE COOPERATION UNIVERSELLE EN FAVEUR DE LA PREVENTION DES CONFLITS	214 - 261	57
A. Organisations régionales et sous-régionales	215 - 242	57
a) Capacités et activités	219 - 234	58
b) Renforcement de la coopération	235 - 242	62
B. Organisations non gouvernementales	243 - 261	64
Notes		69

Sigles

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Aide publique au développement
APPRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
BRCI	Bureau de la recherche et de la collecte d'informations
CAC	Comité administratif de coordination
CAD	Comité d'aide au développement
CDR	Centre de documentation sur les réfugiés
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIJ	Cour internationale de justice
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
DAH	Département des affaires humanitaires
DAP	Département des affaires politiques
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HCDH/CDEH	Haut Commissariat pour les droits de l'homme/Centre pour les droits de l'homme
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
MINUHA	Mission des Nations Unies en Haïti
MINUGUA	Mission des Nations Unies pour la vérification des droits de l'homme au Guatemala
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
MINUSAL	Mission des Nations Unies en El Salvador
MONUIK	Mission d'observation des Nations Unies en Iraq et au Koweït
MONUL	Mission d'observation des Nations Unies au Libéria
MONUT	Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OIT	Organisation internationale du travail
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMI	Organisation maritime internationale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUMOZ	Opération des Nations Unies au Mozambique
ONUSAL	Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PARINAC	Partenariat en action
PIOOM	Centre d'étude des conflits sociaux, Université de Leiden
PNB	Produit national brut

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PRODERE	Programme de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés (en Amérique centrale)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SELA	Système économique latino-américain
SIPRI	Institut international de recherches pour la paix de Stockholm
UE	Union européenne
UNAVEM III	Mission de vérification des Nations Unies en Angola III
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WWW	World Wide Web

RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En 1993-1994, on dénombrait quelque 50 conflits graves dans le monde, anciens ou nouveaux. A cause de ces conflits, qui ont fait en outre près de 4 millions de victimes, il y a aujourd'hui de par le monde 28,5 millions de réfugiés environ. Ce formidable gaspillage de vies humaines n'est pas terminé et les civils représentent pas moins de 90 % des victimes. Il est fort à craindre que les conflits de faible intensité actuels ne se transforment en conflits plus sérieux, voire en guerres ouvertes, et que la communauté internationale ne soit inévitablement impliquée dans un nombre de plus en plus grand d'entre eux.

Aucune nation, aussi sûre militairement ou économiquement soit-elle, ne peut se considérer à l'abri d'une situation déstabilisatrice ailleurs dans le monde. Il n'existe pas aujourd'hui un seul pays ou groupe de pays qui soit prêt et apte à faire face tout seul à un nouveau désordre mondial¹. L'Organisation des Nations Unies reste, malgré les nombreuses critiques dont elle fait l'objet, la principale autorité internationale face aux menaces qui pèsent sur la sécurité internationale et aux crises internes.

L'expérience récente a montré, néanmoins, que pour être efficace et performante l'Organisation des Nations Unies doit être plus initiatrice dans sa gestion des conflits et doit mettre au point de nouveaux instruments, de nouveaux concepts et de nouvelles ripostes. On s'accorde désormais à reconnaître qu'il faut donner une bien plus grande priorité à la prévention des conflits. Cela suppose, en particulier, un recours plus large à la diplomatie préventive et une participation plus active aux efforts préventifs (avant les conflits) de consolidation de la paix. Ces activités pourraient constituer en fait les éléments centraux d'une stratégie globale de prévention des conflits.

L'objectif de base de la mise en oeuvre d'une stratégie globale de prévention est de mettre en place dans les pays ou les régions vulnérables des conditions qui permettent de résister aux conflits. Le système des Nations Unies dispose d'atouts uniques pour mettre en oeuvre un tel concept, car presque tous les organismes qui le composent peuvent s'appuyer sur des unités opérationnelles à même de traiter les divers facteurs qui sont à l'origine des conflits. Il est le seul à pouvoir appliquer une approche intégrée, grâce à son réseau mondial, à son expérience unique et à sa légitimité universelle². Il est donc, seul, dans une position qui lui permet d'aider les pays à réconcilier les objectifs communs de paix et de développement.

Dans la pratique, toutefois, il n'a pas été tiré pleinement parti de la possibilité qu'à le système des Nations Unies d'appliquer une approche intégrée, tant au sein de l'Organisation elle-même que dans les institutions spécialisées. De l'avis du Corps commun d'inspection, plusieurs mesures immédiates doivent être prises pour établir et mettre en oeuvre une stratégie globale de prévention des conflits.

La prévention des conflits devrait occuper une place plus importante dans les activités du système des Nations Unies. En fait, l'importance du renforcement de la diplomatie préventive a été l'un des principaux thèmes

abordés lors du débat général tenu à la cinquantième session de l'Assemblée générale en septembre-octobre 1995³. A cette occasion, les Etats Membres ont prôné en particulier une participation plus active de l'Organisation des Nations Unis à la prévention des conflits et une utilisation plus efficace de l'expertise et du potentiel de ses principaux organes dans ce domaine, y compris par l'établissement d'un lien et d'une coopération systématiques entre eux. Certaines des mesures qui permettraient d'atteindre cet objectif sont proposées ci-après.

RECOMMANDATION 1. Dans le cadre du renforcement des fonctions des principaux organes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention des conflits, l'Assemblée générale voudra peut-être étudier les possibilités suivantes :

- a) définir des modalités pratiques pour faire participer l'Assemblée générale à la diplomatie préventive;
- b) instituer des réunions régulières du Conseil de sécurité pour étudier les situations de tension;
- c) déterminer comment le Conseil économique et social pourrait contribuer à une meilleure analyse prévisionnelle des problèmes économiques et sociaux pouvant conduire à une crise et élaborer des stratégies pour faire face aux causes économiques et sociales des conflits;
- d) créer un groupe de travail spécial ou un petit comité sur la prévention des conflits, composé de membres du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, afin de faciliter la gestion globale des risques de crises;
- e) recourir à la Cour internationale de justice pour le règlement pacifique des différends, y compris le système des "chambres" ou la médiation informelle par la Cour.

Les Inspecteurs considèrent qu'une approche plus professionnelle et spécifique s'impose en matière de prévention des conflits. La capacité du Secrétariat de soutenir les fonctions de diplomatie préventive des organes délibérants compétents et du Secrétaire général doit être renforcée. Actuellement, seulement 0,65 % du budget ordinaire de l'ONU est consacré à la diplomatie préventive (et au rétablissement de la paix). Une diplomatie préventive efficace peut éviter d'avoir à engager des activités de maintien de la paix, de consolidation de la paix après les conflits, d'aide humanitaire et de reconstruction, qui sont beaucoup plus coûteuses. En outre, la diplomatie préventive peut contribuer à épargner des vies humaines inutilement sacrifiées.

RECOMMANDATION 2. Les Etats Membres voudront peut-être envisager d'accorder un rang plus élevé de priorité à la diplomatie préventive et d'allouer davantage de ressources à cette activité, entre autres en transférant des ressources de domaines faiblement prioritaires.

La structure actuelle du Secrétariat ne permet pas, semble-t-il, de concentrer suffisamment les efforts sur la diplomatie préventive. Les fonctions correspondantes sont réparties entre les divisions régionales au Département des affaires politiques (DAP). Certaines d'entre elles sont aussi assumées par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP).

RECOMMANDATION 3. Faire en sorte qu'une plus grande attention soit portée à la diplomatie préventive et que le DAP s'acquitte plus efficacement des tâches correspondantes; en outre, sous réserve de l'augmentation des ressources du Département suggérée dans la Recommandation 2 plus haut, le Secrétaire général voudra peut-être entreprendre le nécessaire réaménagement structurel du Département, y compris, entre autres possibilités, la mise en place d'une unité spéciale chargée de la prévention des conflits, le cas échéant. Les principales fonctions du DAP ainsi renforcé en matière de diplomatie préventive seraient les suivantes :

- a) analyser dans une optique opérationnelle les situations pouvant dégénérer en conflits, en regroupant les informations internes et externes;
- b) proposer au Secrétaire général les mesures qui s'imposent, en utilisant des modalités de transmission (d'accès) simplifiées afin de faciliter une action rapide;
- c) aider le Secrétaire général à mener les actions de diplomatie préventive (comme les missions d'établissement des faits, de médiation et de bons offices) dont il décide lui-même ou qui lui sont demandées par le Conseil de sécurité;
- d) fournir des services de secrétariat au Conseil de sécurité pour les questions de diplomatie préventive;
- e) servir de "base" à de petites missions hors Siège, selon que de besoin.

RECOMMANDATION 4. Pour compléter les mesures prises au Siège, le Secrétaire général voudra peut-être envisager d'établir, si cela est nécessaire et possible, dans les centres régionaux des Nations Unies (sièges des commissions régionales), de petites équipes de diplomatie préventive. Ces équipes évalueraient l'évolution des situations risquant de dégénérer en conflits et recommanderaient les mesures appropriées à prendre par le DAP ou par son intermédiaire. Le cas échéant et conformément aux instructions du Siège de l'ONU, elles engageraient les actions qui s'imposent, notamment l'établissement de contacts avec les différents gouvernements, parties, factions et groupes concernés afin de désamorcer ou de circonscrire les conflits. Ces équipes devraient être assistées par les Représentants spéciaux du Secrétaire général (questions politiques), par les coordonnateurs résidents des Nations Unies en poste dans des pays situés dans les régions concernées (questions économiques, sociales et humanitaires)

ainsi que par les commissions régionales et d'autres bureaux des Nations Unies, le cas échéant.

Un dispositif efficace d'alerte rapide détermine dans une large mesure le succès des actions de diplomatie préventive. A l'heure actuelle, certains départements de l'ONU et organismes du système disposent déjà d'un important réservoir d'informations et ont mis en place divers aspects de ce dispositif. Par exemple, l'ONU proprement dite a plusieurs mécanismes d'alerte rapide ou mécanismes similaires à sa disposition. Il existe aussi une capacité interinstitutionnelle ainsi qu'un "Cadre de coordination" (entre le DAH, le DAP et le DOMP), qui prévoit une analyse conjointe des signaux émis par les mécanismes d'alerte rapide. De l'avis des Inspecteurs, des analyses/alertes rapides indépendantes, aussi utiles soient-elles en tant qu'instruments de mise en garde, ne facilitent pas des actions préventives et concertées des organismes des Nations Unies sur la base d'une appréciation commune des problèmes. A cet égard, le "Cadre de coordination" peut être considéré comme une initiative positive dans le sens d'une meilleure coordination entre les départements concernés. Mais ce mécanisme semble en fait souffrir de quelques points faibles, notamment en ce qui concerne la coordination entre le Siège, les bureaux non situés à New York (y compris le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)/Centre pour les droits de l'homme (CDH) et les bureaux extérieurs. Il faut aussi ajouter qu'un dispositif d'alerte rapide très utile - le système d'alerte rapide aux crises humanitaires (HEWS) - n'est qu'un projet extra-budgétaire financé par un Etat Membre.

Pour établir un dispositif efficace d'alerte rapide au sein du système des Nations Unies, plusieurs mesures doivent être prises afin d'améliorer les procédures de collecte d'informations (établissement de rapports), de renforcer les capacités analytiques des différents départements, bureaux et organismes du système et de les fusionner en un mécanisme global fonctionnant de façon méthodique.

RECOMMANDATION 5. Le Système d'alerte rapide aux crises humanitaires du Département des affaires humanitaires ("HEWS") pourrait constituer le coeur d'un dispositif consolidé d'alerte rapide du système des Nations Unies, que le Secrétaire général devrait placer au DAP afin de constituer le "système de soutien analytique et d'évaluation" des activités de diplomatie préventive visé dans la Recommandation 3. [Il est entendu que le "HEWS" dans son nouvel emplacement pourra aussi servir de dispositif d'alerte rapide dans le domaine humanitaire, comme cela est mentionné dans un nouveau rapport du CCI sur la participation des organismes des Nations Unies à la fourniture et à la coordination de l'aide humanitaire⁴]. Une fois le "HEWS" installé au sein du DAP, il faudrait étudier la possibilité de financer le système sur le budget ordinaire, compte tenu de la Recommandation 2.

RECOMMANDATION 6. Le Secrétaire général devrait faire en sorte que la soumission de rapports sur la situation dans les pays (problèmes potentiels/imminents) par les bureaux extérieurs des organismes opérationnels des Nations Unies (PNUD, UNICEF, HCR, etc.) ainsi que par le Centre d'information des Nations Unies (CINU) et les missions hors Siège des départements/bureaux des Nations Unies (DAP, DAH, DOMP,

HCDH/CDH) soit systématisée et que les informations et analyses pertinentes soient communiquées régulièrement au DAP. A cet égard, les opérations de traitement nécessaires peuvent être accélérées par les installations informatiques en ligne utilisant des matériels et logiciels compatibles ainsi que par l'adoption d'un format normalisé pour les rapports. En outre, il importe d'assurer une étroite coordination et coopération entre les départements/organismes et de présenter des analyses préliminaires de la situation sur le terrain en un endroit donné, grâce à un suivi permanent.

RECOMMANDATION 7. Les Etats Membres, les institutions spécialisées des Nations Unies, les organisations régionales, les ONG et d'autres sources comme les établissements universitaires et les instituts de recherche devraient aussi être invités à fournir des informations et analyses pertinentes au DAP.

Les Inspecteurs sont conscients du fait que certains Etats Membres sont réservés quant à l'établissement d'un véritable dispositif d'alerte rapide au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. A leur avis, on peut surmonter ces réserves en assurant la transparence du système, sans nuire à la confidentialité, comme prévu dans la résolution 47/120 de l'Assemblée générale. Les Inspecteurs estiment aussi qu'il serait souhaitable d'établir un mécanisme de retour de l'information afin de faciliter le partage des renseignements disponibles et d'assurer une meilleure coordination en vue d'une action concertée.

Les Inspecteurs voudraient souligner que l'alerte rapide n'est pas une fin en soi : ce n'est qu'un instrument de gestion pour la prévention des conflits. L'expérience récente de l'intervention des Nations Unies dans des situations de conflit montre sans conteste que l'un des principaux problèmes dans ce domaine est d'assurer le passage de l'alerte rapide à l'action rapide.

Une stratégie globale de prévention des conflits devrait comprendre, impérativement, des activités de consolidation de la paix à titre préventif (avant les conflits). A l'heure actuelle, certains des organismes et programmes des Nations Unies réalisent des activités qui s'adressent aux causes fondamentales des conflits. Par exemple, le Conseil d'administration du PNUD a réservé cinq pour cent des ressources de base (environ 50 millions de dollars par an) pour les activités préventives et curatives dans "les pays connaissant des situations particulières". Bien que cela soit une mesure positive, une stratégie globale de prévention des conflits exige que l'on accorde beaucoup plus d'attention à la consolidation de la paix à titre préventif (avant les conflits).

RECOMMANDATION 8. La notion de consolidation de la paix avant les conflits/"développement préventif" doit être clairement et pleinement intégrée/incorporée dans les programmes organiques et les programmes opérationnels du système des Nations Unies afin de compléter la diplomatie préventive. A cet égard, les organismes des Nations Unies devraient individuellement et collectivement examiner les politiques, programmes et processus de programmation existants et axer davantage leurs activités sur la réduction des causes profondes des conflits. Une

attention particulière devrait être accordée à la mise en place d'une capacité propre (en tirant parti notamment du potentiel des femmes et des jeunes) de résolution des problèmes/prévention des conflits grâce au renforcement des programmes de formation dans ces domaines. Dans cette optique, on pourrait envisager non seulement d'établir des centres de formation/résolution des conflits aux niveaux national et local, mais aussi de développer des mécanismes de prévention des conflits en lançant, par exemple, un projet pilote global sur la prévention des conflits et en favorisant une large participation des femmes et des jeunes à l'Agenda pour la paix. En outre, dans le cadre de la création de capacités, des secteurs particuliers devraient être visés, notamment les structures judiciaires et légales, les institutions et les instruments s'occupant de la protection des minorités et de leurs cultures propres et les organismes publics de radiodiffusion.

RECOMMANDATION 9. Les conseils d'administration des organismes des Nations Unies, en particulier ceux des organismes de développement, pourraient envisager de renforcer leurs programmes et activités respectifs visant les causes profondes des conflits, ce qui permettrait à ces organismes de jouer un plus grand rôle dans la prévention des conflits.

RECOMMANDATION 10. Des bilans, études de cas et rapports d'évaluation devraient être préparés sur les politiques, programmes et projets relatifs à la prévention des conflits et une synthèse des enseignements accumulés/succès remportés devrait être établie et communiquée, le cas échéant et sur demande, aux pays où sont réalisés les programmes et aux organismes donateurs, aux organismes des Nations Unies, aux organisations régionales, aux institutions financières, aux ONG, aux groupes parlementaires, aux instituts universitaires en vue d'une utilisation efficace et d'un retour de l'information.

RECOMMANDATION 11. Afin d'améliorer les activités du système des Nations Unies visant les causes profondes des conflits, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées devraient faire davantage appel aux Volontaires des Nations Unies et aux responsables nationaux expérimentés.

La coordination des activités de prévention des conflits est particulièrement importante. Les mécanismes de coordination appropriés devraient être renforcés dans les bureaux extérieurs et au Siège, afin d'assurer des actions concertées des organismes des Nations Unies dans le domaine de la diplomatie préventive et de la consolidation de la paix avant les conflits.

RECOMMANDATION 12. Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Comité administratif de coordination (CAC), devrait lancer et mener des discussions inter-institutions sur la question de la prévention des conflits, afin d'améliorer et d'encourager les activités correspondantes du système des Nations Unies et leur coordination.

RECOMMANDATION 13. Au niveau local, les procédures de programmation existantes, comme la "note de stratégie de pays" pourraient être activement utilisées tant pour mettre en évidence les problèmes critiques, y compris la vulnérabilité du pays face à des crises potentielles à moyen ou à long terme, que pour servir de cadre de référence à la coordination et à la coopération de l'ensemble du système pour le règlement des problèmes mis en évidence.

RECOMMANDATION 14. Une collaboration plus étroite entre les organismes de développement et les organismes chargés des questions humanitaires et des droits de l'homme devrait être assurée dans les bureaux extérieurs et au siège, afin de coordonner les activités (programmes) et d'optimiser l'utilisation des ressources mises à leur disposition.

Est-il besoin d'ajouter que les tâches auxquelles la communauté internationale doit faire face aujourd'hui sont trop considérables pour que l'Organisation des Nations Unies puisse les assumer seule. La coopération universelle est indispensable, ce qui implique des efforts conjoints des Etats Membres, des organismes des Nations Unies, des institutions financières multilatérales, des organisations régionales, des organisations gouvernementales et non gouvernementales et des instituts de recherche, chacun d'entre eux jouant un rôle nouveau et spécifique en fonction de ses avantages comparatifs. Cependant, l'Organisation des Nations Unies devrait être à la fois le catalyseur et le centre de cette coopération, du fait de son mandat et aussi parce qu'elle est la seule organisation ayant la capacité d'intégrer les activités politiques, humanitaires, militaires et socio-économiques intéressant la paix et le développement.

RECOMMANDATION 15. Pour améliorer la coordination de la communauté mondiale -indispensable pour assurer l'efficacité des efforts préventifs aux niveaux international, régional, national et local - l'Organisation des Nations Unies devrait servir de centre et de catalyseur des efforts conjoints, afin d'assurer une répartition efficace des tâches entre tous les acteurs (institutions spécialisées, organisations régionales, institutions nationales, ONG et, aussi, groupes parlementaires, établissements universitaires, etc.), compte tenu de leurs connaissances, de leurs expériences, de leur potentiel et de leurs avantages comparatifs.

La capacité de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de cette tâche dépend avant tout de la détermination des Etats Membres à lui apporter le soutien politique, moral et matériel qui lui est indispensable.

L'année du cinquantième anniversaire de la création de l'Organisation, l'espoir renaissant de voir l'ONU à même de garantir le développement pacifique, les droits de l'homme et la stabilité est sur le point d'être de nouveau foulé aux pieds. L'Organisation fonctionne dans un environnement caractérisé par une "lassitude à l'égard des conflits" et une "lassitude des donateurs" et traverse la pire crise financière de son histoire. Comme l'a récemment mentionné le Secrétaire général, "l'Organisation des Nations Unies est confrontée à une crise imminente qui menace de faire effondrer tout l'édifice de préservation de la paix que nous avons mis en place depuis un

demi siècle⁵. Il faut tout faire pour empêcher cela. Le monde a besoin d'une Organisation forte et efficace. Dans la Déclaration prononcée à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, les Etats Membres et les observateurs auprès des Nations Unies, entre autres, se sont engagés "à faire en sorte que l'Organisation des Nations Unies entre dans le XXI^e siècle dotée de moyens, de ressources financières et de structures qui lui permettent de servir efficacement les peuples au nom desquels elle a été créée"⁵.

A un moment où il est demandé aux Etats Membres non seulement de réformer mais de réinventer l'Organisation des Nations Unies pour répondre aux défis du XXI^e siècle, l'idée du renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la prévention des conflits, par une amélioration de la diplomatie préventive et de la consolidation de la paix avant les conflits, est sans doute une question centrale. En effet, sa mise en pratique permettrait à l'Organisation de : a) utiliser ses ressources limitées pour la plus haute priorité à l'échelle mondiale; b) se concentrer sur des tâches moins nombreuses, en tirant parti de l'avantage comparatif que lui confère sa mission universelle de maintien de la paix et de la sécurité internationales et en conjuguant son expertise dans les domaines politique, économique, social et humanitaire; c) regrouper les programmes et les organismes ayant des fonctions qui se chevauchent; et d) devenir ainsi un instrument plus efficace et plus utile.

INTRODUCTION

1. Le cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies est un événement qui ne doit pas servir seulement à célébrer ce qui a été accompli. Ce doit être aussi l'occasion d'une réflexion et d'une analyse approfondies sur le rôle futur de l'Organisation. Cinq décennies après sa création, l'ONU est confrontée à un environnement international profondément remanié.

2. Ces dernières années, les activités de l'Organisation des Nations Unies ont évolué de façon spectaculaire, en particulier en raison de la croissance exponentielle des opérations de maintien de la paix. En 1988, l'ONU était impliquée dans cinq différends ou confrontations. En 1994, ce chiffre était passé à 27. Plus de 70 000 militaires et civils servaient dans les missions correspondantes de maintien de la paix et les missions connexes. Le budget annuel des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix a beaucoup augmenté pour atteindre 3,6 milliards de dollars en 1994. Il est resté à peu près à ce niveau en 1995⁷. La demande dont fait l'objet cette activité des Nations Unies, les effectifs engagés et les budgets en cause sont tous beaucoup plus importants que par le passé. Ce développement a contraint l'Organisation à de difficiles changements quantitatifs et qualitatifs, ces derniers étant encore plus radicaux que les premiers.

3. Les opérations engagées aujourd'hui sont considérablement plus complexes et exigeantes. Certaines des activités entreprises consistent à superviser des élections démocratiques, à veiller au respect des droits de l'homme, à surveiller le rapatriement des réfugiés, à désarmer les factions opposées, à reconstruire les infrastructures dévastées par la guerre et à fournir une aide humanitaire. Alors qu'auparavant les opérations de maintien de la paix avaient lieu après des négociations prolongées avec les protagonistes reconnus et légitimes, ce n'est plus toujours le cas aujourd'hui. Ces dernières années, les conflits et les confrontations internes aux Etats sont devenus plus courants que les guerres entre Etats. Parfois, il est difficile voir avec quels acteurs il y a lieu de tenir les pourparlers. Un autre fait nouveau récent est le déploiement de contingents de maintien de la paix et de personnel civil dans un environnement hostile.

4. Compte tenu de l'accroissement spectaculaire des opérations de maintien de la paix et du manque de préparation des parties concernées face à une telle évolution, du caractère différent de ces opérations et des difficiles circonstances dans lesquelles elles se sont déroulées, il y a eu des succès comme des échecs. Ces derniers, toutefois, sont attribuables bien davantage aux parties aux conflits qu'à l'inefficience de l'Organisation. Pourtant, et c'est injustifiable, c'est l'Organisation qui a été la plus critiquée. L'expérience du Rwanda, par exemple, et surtout celle de l'ex-Yougoslavie et de la Somalie ont cependant provoqué un vaste débat international sur la manière de faire face au nombre croissant de conflits. A l'Organisation des Nations Unies, elles ont surtout fait apparaître des divergences entre les Etats Membres sur l'attitude à adopter face à ces conflits.

5. Un nombre assez important d'Etats Membres prônent de plus en plus le retour à la forme traditionnelle des opérations de maintien de la paix et à la

prudence qui présidait habituellement à l'établissement de ces opérations, alors que d'autres sont favorables aux approches actuelles.

6. En outre, ce débat a mis en évidence les divergences concernant les actions à mener en priorité par l'Organisation des Nations Unies. Nombre de pays souhaitent, expressément ou implicitement, continuer à concentrer l'attention et les ressources sur les activités de maintien de la paix, alors que beaucoup d'autres, en particulier dans le monde en développement, préféreraient que l'on s'attache davantage aux programmes de développement économique et social. Une conclusion importante s'est dégagée de ce débat, toutefois : il fallait accorder une bien plus grande attention à la prévention des conflits.

7. Prévenir les conflits est l'option la plus efficace et la plus efficiente. L'expérience a montré que la passivité et l'impuissance à agir de façon à empêcher qu'un conflit n'éclate ont pour coût la perte de millions de vies humaines durant les affrontements et des dépenses se chiffrant en milliards de dollars des Etats-Unis pour la reconstruction des pays dévastés. La question se pose inévitablement de savoir si la communauté internationale peut encore supporter ce coût pendant longtemps. La réponse est certainement "non".

8. Le présent rapport est une contribution à la recherche des moyens qui permettraient d'améliorer la capacité du système des Nations Unies en matière de prévention des conflits. Il s'agit essentiellement ici de faire progresser l'idée d'une stratégie globale de prévention des conflits. Les Inspecteurs expliquent le bien-fondé d'une telle stratégie et exposent les modalités de mise en oeuvre. Il est généralement entendu que la "prévention des conflits" comporte deux aspects : premièrement, empêcher l'apparition d'une situation risquant d'entraîner des souffrances humaines immenses et, deuxièmement, empêcher que cette situation ne se dégrade encore plus lorsqu'elle est apparue. Cependant, dans l'optique du présent rapport, les Inspecteurs se sont surtout attachés aux mesures de prévention des conflits de caractère préventif (celles à prendre avant que les conflits n'éclatent).

9. Les Inspecteurs espèrent que leurs idées pourront servir non seulement à l'Organisation des Nations Unies, mais aussi aux organisations régionales, sous-régionales et non gouvernementales, ainsi qu'aux pays donateurs et aux pays bénéficiaires.

**I. GESTION DES CONFLITS EN COURS : ACTIONS ET PROBLEMES
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

A. Conflits actuels : principales caractéristiques et conséquences

10. Le Centre pour l'étude des conflits sociaux (PIOOM) de l'Université de Leiden, dans son étude de 1992, a recensé 160 conflits internationaux violents ou risquant de le devenir. Parmi ceux-ci, 32 étaient classés dans la catégorie des "guerres ouvertes", faisant au moins 1000 victimes par an, 69 autres étaient considérés comme des conflits de faible intensité "dans lesquels la violence est plus sporadique et plus intense" et 59 comme des différends graves "au cours desquels au moins une des parties a menacé de recourir à la violence, a déployé des troupes ou a engagé une épreuve de force"⁸.

11. La plupart des conflits sont aujourd'hui des conflits internes et non des conflits entre Etats et il est difficile de distinguer précisément les belligérants. D'après le Rapport sur le développement humain du PNUD de 1994, seulement trois des 82 conflits armés recensés entre 1989 et 1992 étaient des conflits qui opposaient des Etats⁹.

12. Les conflits actuels ont eu de graves conséquences. Plus de 4 millions de personnes ont trouvé la mort au cours des conflits récents et 90 % de ces victimes étaient des civils¹⁰. Il a été confirmé récemment que plus de 20 millions de personnes sont menacées de famine dans neuf pays africains, y compris plus de 6 millions au Soudan, en Somalie et au Rwanda, pays ravagés par la guerre¹¹.

13. Certains pays ont souffert non seulement d'un effondrement de leur économie et du démantèlement de leurs structures et systèmes, mais aussi d'une destruction quasi totale de leurs actifs productifs et de leur infrastructure physique. L'Angola, le Libéria et la Somalie sont les exemples les plus frappants à cet égard. Le Mozambique, par exemple, a été moins dévasté et une paix durable, espère-t-on, a maintenant été instaurée, mais un cinquième des installations sanitaires et plus d'un tiers des écoles primaires devront être complètement reconstruites.

14. Les conflits internes ont engendré les plus importants mouvements de population enregistrés depuis la fin de la seconde guerre mondiale. On compte aujourd'hui dans le monde près de 20 millions de réfugiés et 24 millions de personnes déplacées dans leur propre pays, contre 10 millions il y a dix ans. Ces chiffres équivalent à peu près à une personne déplacée sur 130, avec 70 à 80 % de femmes et d'enfants¹². D'après les estimations, ils pourraient être pas moins de 100 millions d'ici à l'an 2000.

15. Les conflits actuels entraînent des violations brutales des droits de l'homme et du droit humanitaire. Dans bien des cas, la souffrance des civils, loin d'être une conséquence indirecte des stratégies militaires et politiques, constitue leur principal objectif¹³. Outre les violences physiques et les privations, les victimes sont souvent profondément traumatisées et les viols

et violences sexuelles sont plus fréquents. Dans certains cas, comme au Rwanda, les conflits internes ont entraîné un génocide.

16. Les conflits et les guerres absorbent des ressources qui auraient pu autrement être utilisées pour l'éducation, la santé, le logement ou d'autres impératifs de développement. Même certains des pays les plus pauvres ont un budget militaire plus important que celui consacré à l'éducation et à la santé¹⁴. Dans un pays africain, le budget militaire est cinq fois supérieur à celui de la santé et de l'éducation.

17. Les conflits internes ont profondément affecté à la fois le volume et le contenu de trois types d'activités des Nations Unies, à savoir les opérations de maintien de la paix, l'assistance humanitaire et la consolidation de la paix après les conflits. La diplomatie préventive est aussi devenue plus active, encore que l'accélération ait été moins marquée.

B. Maintien de la paix : d'une croissance exponentielle à une baisse tendancielle?

18. Le maintien de la paix n'est qu'un des instruments utilisés par l'Organisation des Nations Unies pour préserver la paix et la sécurité internationales. Toutefois, cette fonction est devenue la plus importante des activités des Nations Unies, pour les raisons examinées plus haut. Elle a subi aussi des mutations considérables tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Le maintien de la paix sort de plus en plus de son cadre traditionnel, c'est-à-dire le suivi, l'observation, l'établissement de rapports et la surveillance des cessez-le-feu. Actuellement, comme l'a souligné le Secrétaire général dans son "Rapport de situation présenté à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies", les forces de maintien de la paix sont intégrées et multifonctionnelles. Elles veillent au respect des accords de paix et des cessez-le-feu. Souvent les éléments militaires contrôlent le désarmement et la démobilisation, tout en épaulant les autres éléments veillant à l'évolution de la situation politique et à la réconciliation. Les tâches d'administration civile, y compris la surveillance des élections et des référendums, le respect des droits de l'homme et l'appui à la police, la coopération avec les services extérieurs, les avis spécialisés dans le domaine humanitaire, la négociation et la médiation politiques, ou une conjugaison de ces tâches, font désormais fréquemment partie intégrante des opérations internationales de maintien de la paix.

19. Les opérations de maintien de la paix soumettent à une pression phénoménale les ressources financières et humaines de l'Organisation des Nations Unies. Comme le Secrétaire général l'a reconnu, elles ont aussi donné une image fautive de l'Organisation.

20. Comme indiqué au paragraphe 2 plus haut, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont atteint leur point culminant en 1994. Au début de 1995, un certain ralentissement pouvait être observé, mais cette tendance s'est inversée plus tard dans l'année sous l'effet des opérations dans l'ex-Yougoslavie. De fait, si le nombre des opérations est tombé à seize, le

chiffre des effectifs engagés n'a été ramené qu'à 67 000. En conséquence, le budget des opérations de maintien de la paix pour 1995 restera à peu près au même niveau que celui de 1994, à savoir 3,6 milliards de dollars des Etats-Unis¹⁵. Les opérations de maintien de la paix en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie sont considérées comme les plus coûteuses. Au plus fort des opérations en Somalie, le maintien de la paix se chiffrait à près de 3 millions de dollars par jour, alors qu'à présent le coût journalier de l'opération dans l'ex-Yougoslavie est de 5 millions de dollars environ.

21. Les opérations de maintien de la paix étant de plus en plus souvent lancées comme suite à des conflits au sein des Etats, elles deviennent fondamentalement plus coûteuses et plus périlleuses. Le nombre de victimes parmi les soldats de la paix est passé de une en moyenne tous les 15 jours durant la période précédente la guerre du Golfe à une tous les deux jours à l'heure actuelle. Depuis 1948, environ 1 170 soldats de la paix ont perdu leur vie, dont 725, ou plus de 60 %, dans le cadre des opérations de maintien de la paix qui sont actuellement en place¹⁶. Dans les conflits au sein des Etats, l'Organisation des Nations Unies doit faire face à une multitude d'acteurs ayant souvent un statut mal défini et une autorité imprécise sur les éléments armés sur le terrain. El Salvador, le Cambodge, le Rwanda, l'Angola, l'Ethiopie, le Mozambique, la Bosnie-Herzégovine sont autant de cas où il a été demandé aux Nations Unies de déployer des troupes pour mettre fin à un conflit interne ou à une guerre civile.

22. Récemment, plusieurs facteurs ont commencé d'influer sur le maintien de la paix. Tout d'abord s'est manifestée une certaine "lassitude à l'égard des conflits", pouvant sans doute être attribuée pour sa part aux résultats de certaines missions des Nations Unies. En fait, les 21 opérations de maintien de la paix lancées par l'Organisation des Nations Unies depuis 1988 ont été marquées par une alternance de succès et de réalisations, de frustrations et de tragédies¹⁷. L'impuissance de la mission de maintien de la paix des Nations Unies en Somalie (UNOSOM II) à établir un nouvel Etat dans un pays ravagé par la guerre est souvent considérée comme une illustration critique des problèmes associés aux efforts faits par la communauté internationale pour résoudre les conflits en cours. Les assassinats largement commentés des soldats des contingents de maintien de la paix par des militaires somalis ont rendu les responsables politiques et l'opinion publique beaucoup moins conciliants à l'égard de l'efficacité et des coûts de l'intervention militaire et leur ont fait prendre davantage conscience des limites des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les opérations dans l'ex-Yougoslavie ont aussi suscité de vives critiques.

23. Un autre facteur a été l'incapacité de déployer des troupes rapidement lorsqu'une crise apparaît. Cela vaut pour les opérations de paix des Nations Unies en général, qu'il s'agisse du maintien de la paix et des activités connexes au titre du Chapitre VI ou des opérations d'imposition de la paix au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Par exemple, il a fallu aux Nations Unies plus de six mois pour déployer l'Autorité des Nations Unies pour la période de transition au Cambodge après son approbation par le Conseil. Les réactions à la crise du Rwanda ont aussi été assez lentes. Dans ce contexte, il faut mentionner que plusieurs propositions sont actuellement étudiées qui permettraient d'accélérer le déploiement des missions de la paix

des Nations Unies. Parmi ces propositions figurent une "Brigade du feu des Nations Unies" et "Vers une capacité de réaction rapide pour les Nations Unies"¹⁸.

24. Toutefois, lorsqu'on évalue la performance des Nations Unies en matière de maintien de la paix, on s'attache essentiellement à l'expérience des années 90, qui ont été marquées par des échecs (Somalie, Bosnie, Angola) et des succès (Chypre, El Salvador, Haïti, Namibie, Cambodge, Georgie et Mozambique) relatifs. L'Organisation mérite certainement d'être félicitée pour avoir su en un si bref espace de temps s'adapter pour faire face à l'expansion phénoménale du nombre et de l'intensité des crises qui ont éclaté. En revanche, elle ne constitue pas toujours la réponse idéale aux conflits, mais il en va de même pour l'OTAN, l'action unilatérale, sans parler de l'inaction. Les Inspecteurs souscrivent au point de vue selon lequel "le meilleur moyen de remédier aux défauts des opérations de maintien de la paix des Nations Unies est d'oeuvrer pour rendre cet instrument aussi utile et efficace que possible"¹⁹. Malgré les critiques, les opérations de maintien de la paix ont en général été plus performantes que ce à quoi on aurait pu s'attendre. En dépit de toutes leurs limites, elles ont montré qu'elles pouvaient, si les circonstances le permettaient, séparer les adversaires, maintenir les cessez-le-feu, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire, permettre aux réfugiés et aux personnes déplacées de rentrer chez eux, démobiliser les combattants et créer les conditions dans lesquelles une réconciliation politique peut intervenir et des élections libres peuvent se tenir²⁰.

25. Aucune autre question n'a préoccupé autant l'Organisation des Nations Unies ces dernières années que la nécessité de déterminer le rôle et les objectifs des opérations de maintien de la paix. De nombreuses questions difficiles ont été soulevées au Conseil de sécurité et ailleurs quant aux finalités, coûts, portée, mandat, risques et durée des missions de maintien de la paix. A de nombreuses reprises, les Etats Membres ont souligné que ces opérations doivent avoir des objectifs précis et réalistes, qu'elles doivent être dotées de moyens adéquats, que l'argent ne doit pas être gaspillé et qu'une date de retrait doit être fixée. Ce processus analytique a eu pour résultats une diminution du nombre et de l'ampleur des nouvelles opérations et une meilleure gestion des opérations existantes.

26. L'Organisation des Nations Unies a commencé de repenser les règles de base du maintien de la paix et, dans le même temps, a amélioré l'efficacité de ses opérations. Ces deux dernières années, le personnel du Siège a été renforcé, un Centre de situation fonctionnant 24 heures sur 24, une Unité de formation et une Unité de l'analyse et des politiques ont été établis et une base logistique avancée et un centre de dépôt ont été créés.

C. Aide humanitaire

27. Du fait de la multiplication des crises qui se transforment en conflits violents, il s'est produit une augmentation phénoménale du nombre de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire. Entre 1989 et 1994, les ressources annuelles dépensées pour les programmes humanitaires des organismes des Nations Unies ont plus que triplé, passant de 845 millions de dollars à

quelque 3 milliards²¹. En 1995, les organismes humanitaires auront très probablement dépensé 4 milliards de dollars pour répondre aux situations d'urgence.

28. Les situations d'urgence et les situations de conflit continuant d'affecter le monde en développement, les pays développés ont financé un volume croissant de l'aide humanitaire bilatérale sur des budgets d'aide en contraction. Si l'on inclut dans cette aide l'aide d'urgence et les secours en cas de catastrophe et, si l'on compte séparément les secours sous forme d'aide alimentaire et les dépenses au titre des réfugiés, l'aide humanitaire totale fournie bilatéralement par les Membres du CAD a fait un bond pour passer d'un milliard au milieu des années 80 à 2,8 milliards en 1991. En 1993, elle s'élevait à 3,6 milliards, ou plus de 10 % de l'aide publique bilatérale au développement (APD), contre seulement 3 % dans les années 80. On estime que près de 40 % de l'APD acheminée par le système des Nations Unies sont utilisés pour faire face à des situations d'urgence. L'aide d'urgence est passée de 20 % en 1990 à 25 % en 1995 des dépenses au titre des activités opérationnelles, la plus forte augmentation étant enregistrée en Afrique.

29. En conséquence, le rôle et la structure des interventions des Nations Unies dans les situations d'urgence se sont sensiblement modifiés. Pour illustrer les opérations humanitaires des Nations Unies, on peut mentionner que, dans le cadre de l'ONUMOZ, 1,5 million de réfugiés ont été rapatriés à partir de six pays voisins du Mozambique. Les principaux organismes des Nations Unies s'occupant des opérations d'urgence - HCR, UNICEF et PAM - ont accru leurs part dans les décaissements totaux du système des Nations Unies au cours des quelques dernières années. En outre, la part des budgets individuels des organismes consacrée aux activités de secours a aussi augmenté. Au PAM, par exemple, 25-40 % de l'aide sont allés à des opérations de secours durant chacune des années de la période 1984-1989, mais ce pourcentage a augmenté sensiblement à compter de 1990. Il dépassait 60 % tant en 1992 qu'en 1993 et a atteint 70 % en 1994²².

30. Pour ce qui est des conditions actuelles de l'acheminement de l'aide humanitaire, les organismes humanitaires sont contraints d'intervenir de plus en plus dans des zones ravagées par les conflits armés. L'expérience de la Somalie en mis en lumière les difficultés à la fois de mener une action humanitaire dans une totale anarchie ainsi que les limites de l'action humanitaire lorsqu'on a recours à des opérations de consolidation de la paix (Chapitre VII de la Charte). L'usage de la force contre une partie affecte inévitablement l'image d'impartialité et de neutralité de l'Organisation des Nations Unies et, partant, des organisations humanitaires associées à l'opération.

31. Le mépris des règles humanitaires a d'importantes conséquences sur l'incidence et l'efficacité globales de l'action humanitaire et le bien-être des personnes qu'elle est censée soutenir. L'ex-Yougoslavie n'est qu'un exemple de la façon dont l'activité humanitaire est limitée et les fournitures sont détournées et utilisées à des fins frauduleuses pour réaliser des objectifs qui sont diamétralement opposés aux objectifs humanitaires. Dans d'autres situations de conflit, comme au Libéria, l'accès à l'aide

humanitaire, besoin urgent et droit inaliénable, a été entravé et refusé pour des objectifs politiques.

32. Dans les situations de conflit et dans les situations caractérisées par des violations grossières des droits de l'homme, la marge de manoeuvre limitée dont disposent les organismes humanitaires pour assurer une protection est particulièrement flagrante. L'expérience du Rwanda montre comment la capacité des Nations Unies de fournir une protection et une assurance est compromise lorsque les apports et les mécanismes de distribution sont utilisés pour atteindre des objectifs qui sont contraires aux objectifs humanitaires. Trouver un moyen d'atteindre ceux dans le besoin sans renforcer le pouvoir des éléments commettant les abus a été l'un des enjeux les plus importants de la communauté humanitaire ces temps derniers.

33. Le Département des affaires humanitaires essaie de coordonner cet éventail beaucoup plus large d'activités humanitaires. Sa tâche est compliquée par l'intervention plus active et plus large exigée des Nations Unies dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Il semble que dans le système des Nations Unies, malgré les efforts actuellement entrepris par le DAH²³, la coordination soit un problème majeur compte tenu des différences existant de longue date entre les approches et les points de vue des segments des différents organes des Nations Unies s'occupant des affaires politiques, du maintien de la paix, de l'acheminement des fournitures et de la mobilisation de l'opinion publique.

34. La plus grande fréquence et intensité des interventions humanitaires ont stimulé de nouvelles réflexions sur la façon d'empêcher que se produisent des situations d'urgence à l'avenir ou de faire en sorte que ces situations soient moins graves, quelles qu'en soient les causes. Compte tenu de la nature du problème, les organismes humanitaires reconnaissent de plus en plus l'importance d'investir des ressources dans la diplomatie préventive et la résolution des conflits. Cependant, cette prise de conscience accrue ne s'est pas transformée en directives opérationnelles et en actions. Le HCR, avec sa stratégie de prévention des conflits et la politique qu'il a conçue pour la mettre en oeuvre, est apparemment l'une des très rares exceptions parmi les organismes des Nations Unies.

D. Consolidation de la paix après les conflits

35. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont souvent suivies d'efforts pour consolider la paix que l'on appelle généralement la consolidation de la paix après les conflits. Ces mesures, destinées à faire face aux causes profondes des conflits, comprennent non seulement la promotion du développement ou l'aide humanitaire, mais aussi des mesures destinées à rétablir ou renforcer les structures politiques et administratives²⁴. Elles comportent en particulier les aspects suivants :

- a) l'aide humanitaire d'urgence (par exemple l'aide alimentaire, la reconstruction à court terme, etc.);

- b) la démobilisation et la réintégration des ex-combattants et d'autres groupes marginaux dans la vie civile et productive du pays (par exemple en El Salvador, au Nicaragua), qui supposent la mise en oeuvre de programmes d'urgence de courte durée pour répondre aux besoins immédiats des intéressés en produits alimentaires, formation, emplois, etc.;
- c) la démilitarisation de la police et le développement de forces de police civiles;
- d) la mise en place ou le renforcement des institutions judiciaires et autres institutions publiques et la promotion des droits de l'homme;
- e) la reconstruction de l'infrastructure physique, y compris les ponts endommagés, les routes, les chemins de fer et les services d'électricité, et le développement des ressources humaines et des possibilités d'emploi;
- f) des mesures de renforcement de la confiance et de réconciliation entre les anciens adversaires, afin d'empêcher que la guerre n'éclate de nouveau.

36. Certains des programmes et organismes des Nations Unies, par exemple la FAO, le BIT, le PNUD, l'UNESCO et la Banque mondiale, ont les moyens techniques de jouer un rôle de premier plan dans les différentes activités de consolidation de la paix après les conflits. Par exemple, après la phase de règlement du conflit militaire en El Salvador (relevant du maintien de la paix), le système des Nations Unies a continué de jouer un rôle central dans la mise en oeuvre des réformes proposées dans les accords de paix, qui fixaient des objectifs d'une ambition sans précédent et qui ont été à juste titre décrits comme une "révolution en matière de négociation". Ils prévoyaient, entre autres, la création d'une police civile nationale, séparée et distincte des forces armées, ainsi que la cession de terres aux anciens combattants et aux partisans de la guérilla qui avaient occupé des terres durant les années de guerre ainsi que le transfert de terres en échange de la remise des armes.

37. A cet égard, il convient de noter également que, depuis quelques années, le BIT appuie les efforts consentis au niveau national pour créer des emplois et pour donner aux anciens soldats et aux blessés et infirmes de guerre davantage de possibilités de gagner leur vie au moyen d'activités de formation et de réinsertion professionnelles organisées à leur intention dans plusieurs pays comme le Cambodge, le Mozambique et la Namibie. Compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici, le programme et le budget du BIT approuvés pour 1996-1997 prévoient un "programme d'action" sur la formation et la qualification à la création et à la gestion d'entreprises pour les pays sortant de conflits armés, qui sera réalisé dans les années à venir par les différents départements.

38. Cependant, les ressources humaines et financières nécessaires pour ces activités polyvalentes et de grande échelle ne sont pas toujours disponibles. Par exemple, dans le cas d'El Salvador, les financements extérieurs n'ont pas

été à la hauteur des espérances en raison des restrictions budgétaires dans les pays donateurs. Ceux-ci revoient actuellement leurs politiques d'aide et sont réticents à financer certains types de projets, nonobstant leur importance pour les accords de paix²⁵. Le problème est aggravé par le fait qu'El Salvador met en oeuvre parallèlement un programme rigoureux d'ajustement structurel et de stabilisation économique sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale. A court de ressources internes, El Salvador est confronté à un véritable dilemme : doit-il sacrifier la stabilisation économique pour continuer à mettre en oeuvre les accords de paix ou doit-il s'en tenir strictement à son programme de stabilisation et d'ajustement structurel, au risque peut-être de mettre la paix en péril²⁶? Mis à part le problème du manque de fonds, l'exemple ci-dessus montre aussi une certaine incohérence entre les deux processus et l'absence de transparence entre les actions des différents participants.

39. Ces problèmes auraient certainement été résolus grâce : a) à un échange périodique et systématique de renseignements aux échelons appropriés et b) à une meilleure coordination entre les organisations et organismes participant à des activités de consolidation de la paix sous les auspices des Nations Unies ainsi qu'à l'intégration de leurs objectifs. Malheureusement, les organes de coordination interinstitutions existants servent davantage de cadre à des discussions générales que de véritables mécanismes de coordination. Dans ce contexte, on peut mentionner que les chefs d'Etat ou de gouvernement des sept grands pays industrialisés et le Président de la Commission européenne ont récemment déclaré à Halifax qu'ils demanderaient "aux institutions de Bretton Woods et à l'ONU d'établir une nouvelle procédure de coordination, appuyée en tant que de besoin par les ressources existantes, pour faciliter, en cas de crise, une transition harmonieuse de la phase d'urgence à la phase de rétablissement, et de coopérer plus efficacement avec les pays donateurs"²⁷.

40. Compte tenu de la diversité et de la complexité des problèmes que connaissent les pays sortant de conflits armés ou de situations d'agitation socio-politique extrême, les activités de consolidation de la paix, qui ne peuvent que compléter les efforts nationaux, sont menées dans des conditions très difficiles. Comme on l'a mentionné plus haut, ces pays ont en général une économie en ruine ou du moins gravement perturbée. Très souvent, ils ont dû faire des choix douloureux, car l'impératif de consolidation de la paix est en concurrence avec les impératifs classiques de développement, ce qui exerce une pression considérable sur les décisions des pouvoirs publics et en particulier sur les allocations budgétaires. L'Organisation des Nations Unies se doit donc d'aider ces pays à choisir leurs stratégies de développement, surtout lorsqu'elles interfèrent avec la consolidation de la paix. Pour ce faire, elle doit renforcer ses capacités analytiques et opérationnelles de manière à pouvoir aider les pays en question à formuler des politiques qui soient bien conçues, transparentes, crédibles et applicables, tant du point de vue politique que socio-économique²⁸. L'UNESCO, par exemple, aide les pays sortant d'un conflit armé à faire en sorte que les activités concernant la consolidation de la paix fassent partie intégrante des projets de développement.

41. Il ne fait pas de doute que les activités de consolidation de la paix après les conflits contribuent à éviter des crises ou violences majeures.

Cependant, compte tenu des coûts et des efforts qu'elles impliquent, la question se pose inévitablement de savoir s'il n'est pas plus raisonnable et moins onéreux d'essayer d'aider ces pays avant que les conflits n'éclatent - lorsque des éléments d'une activité économique et d'une infrastructure existent encore - que de reconstruire une économie ravagée par la guerre. Agir après que des conflits ont eu lieu, c'est un peu comme si "on fermait la porte de l'écurie une fois que le cheval s'est enfui".

E. Déploiement préventif

42. Dans son "Agenda pour la paix", le Secrétaire général a fait état du déploiement préventif qui consiste à assurer la présence des Nations Unies dans des situations où un pays se sent menacé ou fait face à une crise interne, à la demande du pays concerné et sans porter atteinte au principe de la souveraineté nationale. Il s'est donc efforcé ainsi de distinguer le déploiement préventif du maintien de la paix. On peut remarquer, toutefois, que dans le cadre de nombre des opérations traditionnelles de maintien de la paix, on a recours au déploiement préventif ou à des activités d'apaisement; ce fut le cas des opérations menées à Chypre, en Inde-Pakistan et au Moyen-Orient.

43. Le premier "déploiement préventif", qui a établi un précédent important, a eu lieu en 1993. En application de la décision du Conseil de sécurité de décembre 1993, des troupes ont été envoyées dans l'ex-République yougoslave de Macédoine afin d'empêcher que la violence secouant la Bosnie ne s'étende et n'entraîne une guerre plus vaste en Europe. Aujourd'hui, quelque 1 100 Casques bleus sont en poste dans ce pays. En 1993, également, le Conseil de sécurité a élargi le mandat de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït ((MONUIK), déployée sur la frontière entre les deux pays, cette mission qui était chargée de surveiller la frontière ayant désormais pour tâche d'empêcher d'éventuelles incursions.

44. Jusqu'ici, le déploiement préventif a été efficace et fait figure d'exemple à suivre dans d'autres zones où des conflits peuvent éclater. Cependant, il est entravé par le manque de ressources et la résistance manifestée parfois par les autorités des pays à risque à l'égard d'une intervention des Nations Unies ou d'une intervention internationale.

45. L'Assemblée générale examine actuellement une proposition visant à établir, sous les auspices du Conseil de sécurité, une brigade de déploiement rapide. Une telle brigade pourrait intervenir essentiellement dans le cadre du déploiement préventif pour essayer d'enrayer des crises imminentes, dans le cadre du maintien de la paix pour assurer la transition entre la décision du Conseil de sécurité et l'arrivée de la force internationale de maintien de la paix et dans les situations humanitaires d'urgence pour assurer un déploiement rapide des secours²⁹. Une brigade des Nations Unies viendrait compléter les instruments existants des opérations de maintien de la paix et d'autres initiatives dans le domaine de la gestion des crises, comme le renforcement du Secrétariat de l'ONU et de son Département des opérations de maintien de la paix, le développement du système d'arrangements stand-by de l'ONU et l'évolution des dispositifs régionaux de maintien de la paix.

D'après la proposition susmentionnée, la valeur ajoutée d'une brigade des Nations Unies tiendrait à sa capacité d'assurer la soudure lorsqu'une crise est imminente et lorsque le déploiement de forces internationales est requis dans les plus brefs délais. Suivant les modalités de financement choisis, le coût annuel de cette brigade s'établirait à peu près, selon les estimations, entre 250 et 300 millions de dollars³⁰.

F. Quelques enseignements tirés de l'expérience

46. L'Organisation des Nations Unies combat les crises actuelles avec les méthodes traditionnelles, tout en essayant dans le même temps de procéder aux ajustements nécessaires pour accroître l'efficacité de ses opérations. Elle s'efforce aussi de se tourner vers l'avenir, tirant le plus d'enseignements possibles des expériences positives (Cambodge, Namibie, Mozambique et El Salvador, par exemple) et négatives (Bosnie, Somalie et Rwanda) du passé.
47. Sans préjudice des efforts faits actuellement pour renforcer et rénover les opérations de maintien de la paix (par exemple, création d'une brigade de déploiement rapide des Nations Unies), on peut préciser un point, à savoir que les Nations Unies ne peuvent pas faire la guerre. En tout état de cause, le premier et l'un des plus importants enseignements tirés des opérations récentes est que le maintien de la paix n'est pas le moyen le plus efficace et le plus performant de faire face aux conflits. A maintes reprises, les Etats Membres ont souligné que le maintien de la paix ne saurait se substituer à un règlement politique des différends. En conséquence, ils insistent de plus en plus pour que la priorité soit accordée dans les activités des Nations Unies à la prévention des conflits, qui est la raison d'être même de l'Organisation.
48. La multiplication des conflits armés internes, les destructions économiques et sociales qu'ils entraînent et l'augmentation massive des flux de réfugiés qu'ils engendrent sont autant d'éléments qui amènent à conclure que les approches traditionnelles de gestion des conflits ont échoué. Une nouvelle vision stratégique est nécessaire si la communauté mondiale veut apprendre à prévenir les guerres. En particulier, les Etats Membres soulignent qu'il est tout aussi important de s'attaquer aux causes profondes des conflits, surtout dans le domaine du développement économique et social³¹.
49. Cependant, l'Organisation des Nations Unies, malgré les atouts importants que lui confèrent son mandat et son expertise dans la prévention des conflits est encore d'une certaine manière mal équipée pour cette tâche. On s'accorde largement à reconnaître que la prévention, la gestion ou la résolution des conflits exigent que les ressortissants des pays en situation de tension tiennent eux-mêmes la barre, guidant le processus de paix et travaillant avec les belligérants locaux pour trouver des voies de conciliation. Les tiers, y compris les Nations Unies, peuvent apporter leur appui en encourageant la recherche de la paix, mais la paix ne saurait être imposée de l'extérieur.
50. Un autre enseignement à tirer de l'expérience récente est que les objectifs d'autonomie, d'impartialité et de neutralité sont plus faciles à respecter dans les opérations de maintien de la paix lorsque les objectifs

politiques du déploiement sont clairs et acceptés par les parties, comme au Cambodge, au Mozambique ou dans les opérations de maintien de la paix "consensuelles" traditionnelles. Lorsque les objectifs politiques ne sont pas clairs et que les opérations de maintien de la paix sont lancées alors que le conflit fait rage, comme en Somalie ou dans l'ex-Yougoslavie, des tensions peuvent apparaître et apparaissent effectivement entre les composantes politique, militaire et humanitaire.

51. Pour ce qui est de la composante humanitaire des opérations des Nations Unies, il semblerait que, quel que soit le type d'opération, il soit indispensable pour les opérations humanitaires de maintenir le caractère strictement non politique, neutre et impartial de leur mandat³². Les opérations de la "deuxième génération" ont, en particulier, montré que la relation entre les activités politiques et les activités humanitaires est très complexe. Les objectifs politiques et humanitaires ne coïncident pas toujours et peuvent même parfois être contradictoires; les moyens politiques et militaires ne sont pas toujours compatibles non plus avec les principes humanitaires fondamentaux. Pour réaliser les objectifs politiques, il faut parfois recourir à la force contre une partie ou l'autre, alors que l'action humanitaire est fondée sur les principes d'impartialité et de neutralité. L'impartialité consiste à aider les victimes de tous les bords. La neutralité exige davantage que la justice, elle suppose une totale indépendance par rapport aux objectifs et considérations politiques. La fourniture d'une aide humanitaire ne devrait pas et ne doit pas être liée aux progrès des négociations politiques ni à la réalisation des objectifs politiques.

52. L'image neutre et impartiale de l'action humanitaire peut être compromise dans le cadre des opérations de recours à la force au titre du Chapitre VII, qui doivent par définition être dirigées contre une ou plusieurs parties. Lorsque les Nations Unies décident d'utiliser la force militaire contre une partie au conflit, il peut se révéler nécessaire pour les organisations humanitaires, dans la mesure du possible, de prendre leurs distances afin de s'acquitter efficacement de leurs mandats.

53. Un autre enseignement important est que l'aide humanitaire à court terme ne peut jamais remplacer l'aide au développement à long terme. L'extension de la portée des activités liées aux conflits et les défaillances des modes d'intervention traditionnels ont mis en lumière plusieurs points faibles dans le système des Nations Unies. Le plus grave est la coordination inadéquate entre les différents organes de l'ONU et l'incapacité de celle-ci de faire face aux problèmes intéressant la paix et le développement de manière rigoureuse, intégrée, transparente et cohérente. "Pour dire les choses simplement, les services chargés des questions politiques et ceux chargés des questions économiques s'adressent à peine la parole dans la maison; les responsables des opérations de maintien de la paix et les économistes ne parlent pas le même langage et ont ainsi des difficultés à communiquer"³³.

54. Les opérations en El Salvador mentionnées au paragraphe 38 ci-dessus ont révélé les déficiences fondamentales des mécanismes mis en place par la communauté internationale pour faire face à la situation complexe dans laquelle se trouvent les pays sortant d'une guerre civile ou d'une crise nationale grave. L'enseignement à tirer est que lorsque les Nations Unies

sont engagées dans des opérations de diplomatie préventive ou de maintien de la paix, les organismes de développement devraient être consultés. Les organismes devraient faire de même avec l'Organisation des Nations Unies lorsqu'ils veulent entreprendre des activités destinées à s'attaquer aux causes profondes des conflits. Le plus important est que les processus d'établissement de la paix et de développement soient mis en oeuvre de manière intégrée.

55. Chaque conflit étant unique, il n'est pas possible de concevoir des méthodes types pour les régler. Dans chaque cas, un concept stratégique, fondé sur une évaluation objective de la situation, est nécessaire. L'ampleur et la complexité des problèmes auxquels on est confronté face à des conflits sont telles que la seule approche réaliste est une action concertée impliquant tous les niveaux de la communauté internationale (communauté non gouvernementale, négociateurs locaux, organisations internationales, universitaires, gouvernements) ainsi qu'une coopération entre les éléments de cette communauté qui permette de tirer le plus possible parti de leurs points forts respectifs³⁴.

56. Enfin, l'un des principes clés de la prévention des conflits est la nécessité de gérer les conflits à l'échelon le plus bas possible afin d'empêcher une escalade. Il est moins coûteux et plus humain de répondre aux menaces pesant sur la sécurité collective en amont qu'en aval, tôt que tard.

"Il est indéniable qu'un système efficace de diplomatie préventive n'en est encore qu'au stade embryonnaire en ce qui concerne l'ONU" ³⁵
Daniel L. Spiegel

II. LA DIPLOMATIE PREVENTIVE A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : TENTATIVES PASSEES ET PROBLEMES ACTUELS

A. Généralités

57. Le premier des quatre grands objectifs des Nations Unies stipulés dans la Charte est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Chapitre VI, intitulé "Règlement pacifique des différends", prévoit au paragraphe 1 de l'Article 33 que "Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en recherche la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux mécanismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix". Des approches équilibrées et soigneusement étudiées peuvent empêcher le conflit de s'aggraver jusqu'au point où une ingérence est requise.

58. La Charte établit aussi un cadre pour le règlement pacifique des différends internationaux, notamment par des "mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement des différends ou de situations, de caractère internationales, susceptibles de mener à une rupture de la paix"³⁶. Ainsi, la diplomatie préventive est considérée dans la Charte comme un moyen d'assurer la paix et la sécurité internationales.

59. La diplomatie préventive est d'autant plus efficace qu'elle intervient tôt, bien avant qu'un conflit armé ne se dessine. Or, les efforts de diplomatie préventive du système des Nations Unies ont malheureusement trop souvent été engagés trop tard, lorsque la situation s'est tellement aggravée qu'il est pratiquement inévitable qu'elle bascule vers des hostilités³⁷. Le recours en temps voulu à la diplomatie préventive est considéré par l'Assemblée générale comme le moyen le plus efficace et le plus judicieux d'apaiser les tensions avant qu'elles ne débouchent sur un conflit³⁸.

60. Si le maintien de la paix est l'aspect le plus visible des activités de l'Organisation des Nations Unies, la diplomatie préventive a été, jusqu'à récemment, plus sournoise. Il est vrai que la diplomatie préventive est un domaine très sensible politiquement, qui exige souvent beaucoup de discrétion et de confidentialité et, qu'en tant que telle, elle intervient essentiellement en coulisses. Elle n'a pas l'impact médiatique évident des opérations de maintien de la paix, sans parler des opérations d'imposition de la paix à grande échelle, par recours à la force³⁹. En conséquence, il est le plus souvent difficile de déterminer si les efforts de diplomatie préventive

ont en fait empêché la dégradation d'une situation ou si cette situation se serait résolue sans l'intervention des Nations Unies. En revanche, il est facile de voir quand la diplomatie préventive a échoué.

61. Dans son rapport prospectif, "Un Agenda pour la paix", établi en réponse à la Réunion au sommet du Conseil de sécurité, le Secrétaire général définit la diplomatie préventive comme "une action visant à empêcher que des différends interviennent entre les parties, à empêcher les différends existants de se transformer en conflits et à limiter l'étendue de ces derniers lorsqu'ils éclatent"⁴⁰. Si, pour certains analystes, cette définition n'établit pas une distinction suffisamment claire entre les conflits, à savoir entre un différend entre les parties et un conflit armé, elle a été notée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/120. La même résolution a reconnu que "la diplomatie préventive peut nécessiter le recours à des mesures telles que celles visant à renforcer la confiance, à la mise en place d'un dispositif d'alerte rapide, à l'établissement des faits et à d'autres mesures impliquant, selon que de besoin, consultations avec les Etats membres, discrétion, respect de la confidentialité, objectivité et transparence"⁴¹.

62. Ainsi, la diplomatie préventive est non seulement acceptée en principe, mais elle est aujourd'hui aussi reconnue comme un instrument d'action potentiellement efficace. Cependant, les mécanismes existants et les mécanismes qui seront créés, ainsi que les dispositions ponctuelles, devraient être utilisés à plein dans toute situation où une action de prévention s'avère nécessaire. Dans le cadre de ces mécanismes ou dispositions, la nécessité d'une action concertée doit se voir accorder la priorité et la diplomatie préventive doit être totalement intégrée dans le système des Nations Unies⁴².

B. Rôle des principaux organes

63. Compte tenu de l'ampleur de la participation des Nations Unies à divers conflits de par le monde, les Etats Membres souhaitent que les principaux organes de l'ONU jouent un plus grand rôle dans la prévention des conflits. Dans la résolution 47/120 de l'Assemblée générale ils ont, entre autre, insisté sur "la nécessité pour tous les organes et organismes des Nations Unies, selon que de besoin, d'intensifier leurs efforts pour renforcer le rôle de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive ainsi que du rétablissement, du maintien et de la consolidation de la paix".

64. Le rôle et les prérogatives de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris la possibilité qu'elle a "d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales"⁴³, sont exposés dans les Articles 11, 12, 35 et 36 de la Charte. Récemment, toutefois, plusieurs Etats Membres, tenant compte du fait que les conflits continuent d'intervenir essentiellement dans le monde en développement, ont demandé à l'Assemblée générale de jouer un plus grand rôle dans la prévention des conflits. Certains d'entre eux se sont demandés s'il était possible d'établir au niveau international un climat favorable à la diplomatie préventive sans un effort de la part des divers organes de l'ONU, en particulier l'Assemblée générale. Dans son discours de clôture, le Président

de la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale a déclaré que "du fait de son caractère universel, l'Assemblée est l'organe des Nations Unies le plus compétent pour le dialogue et la prévention des conflits"⁴⁴.

65. Dans la section VII ("Rôle de l'Assemblée générale dans la diplomatie préventive") de la résolution 47/120, l'Assemblée générale a souligné qu'elle a "aux côtés du Conseil de sécurité et du Secrétaire général, un rôle important à jouer dans la diplomatie préventive [et] qu'elle doit travailler en collaboration et en coordination étroites avec le Conseil de sécurité et le Secrétaire général, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et compte tenu des attributions et responsabilités conférées à chacun d'eux"⁴⁵. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a décidé d'explorer les moyens d'appuyer les recommandations formulées par le Secrétaire général dans son rapport intitulé "Un Agenda pour la paix" pour encourager les Etats Membres à faire appel à l'Assemblée générale, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies afin qu'une plus grande influence s'exerce lorsqu'il s'agit de prévenir ou de désamorcer une situation qui risque de se révéler dangereuse ou d'engendrer un désaccord ou un différend international.

66. Le Chapitre VI (Article 33) de la Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité essentielle pour tout ce qui touche à la diplomatie préventive. Le Conseil peut prendre diverses initiatives en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits, y compris des missions d'établissement des faits et d'observation, l'imposition de sanctions et l'envoi de missions de maintien de la paix et d'imposition de la paix. Le Conseil peut aussi s'associer aux initiatives du Secrétaire général, en particulier en autorisant l'expansion des missions, qui feront alors l'objet d'un financement séparé en tant qu'opérations de maintien de la paix. Jusqu'à récemment, le Conseil de sécurité, dont la charge de travail en termes de réunions et de résolutions adoptées⁴⁶ s'est accrue énormément, n'a été que marginalement impliqué dans la diplomatie préventive. En 1994, il a monté un nombre sans précédent de missions, toutes en Afrique : Burundi (deux fois), Mozambique, Rwanda, Somalie et Sahara occidental. Ces missions ont montré à l'évidence que le Conseil de sécurité pouvait jouer un rôle beaucoup plus actif dans la diplomatie préventive. Elles ont aussi permis d'établir un nouveau type de partenariat avec le Secrétariat tant au siège que sur le terrain.

67. Les missions du Conseil de sécurité ne sont qu'un aspect de sa participation plus active à la diplomatie préventive. L'établissement d'un comité ou d'un groupe de travail spécial chargé de la diplomatie préventive est une autre possibilité. Cette entité maintiendrait des contacts réguliers avec le Secrétaire général et le Département des affaires politiques pour tout ce qui concerne les questions de diplomatie préventive et examinerait les recommandations du Secrétaire général allant dans ce sens. A cet égard, on peut rappeler que l'Assemblée générale a encouragé "le Secrétaire général et le Conseil de sécurité à engager rapidement entre eux des consultations étroites et constantes afin de mettre au point, dans chaque cas d'espèce, une stratégie appropriée pour le règlement pacifique de tel différend précis, y compris avec la participation d'autres organes, organisations et organismes du système des Nations Unies, ainsi que des mécanismes et organismes régionaux, selon que de besoin"⁴⁷.

68. A la mi-mai 1995, le Secrétaire général a fait part aux responsables du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques de son souhait que tous les rapports futurs au Conseil de sécurité sur les activités de maintien de la paix et de rétablissement de la paix couvrent non seulement ces activités mais aussi tout l'éventail des activités économiques et sociales entreprises par le système des Nations Unies dans le pays ou le territoire concerné. Le Secrétaire général a souligné qu'il souhaiterait que cette partie des rapports comporte des données statistiques et présente pour chaque activité le montant approximatif des dépenses encourues par l'organisation concernée durant la période considérée.

69. La participation de l'Administrateur du PNUD aux réunions du Groupe de travail de haut niveau sur les opérations des Nations Unies, mentionnée au paragraphe 116, a permis de répondre plus facilement au souhait du Secrétaire général. L'Administrateur du PNUD, chargé par le Secrétaire général de renforcer le système de coordonnateurs résidents, a aussi pour tâche d'assurer que les coordonnateurs résidents concernés fournissent des renseignements sur les activités des Nations Unies dans les secteurs économiques et sociaux aux fins de leur inclusion dans le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité. Cela illustre la synergie caractérisant les efforts d'amélioration de l'ensemble du système des Nations Unies et rendue possible par la coordination systématique des principaux éléments politiques, sociaux et économiques en vue de l'établissement et de la mise en oeuvre d'une stratégie globale de prévention.

70. Les Inspecteurs se félicitent de l'initiative du Secrétaire général mentionnée ci-dessus, qui, à leur avis, permettra au Conseil de sécurité d'avoir une vue globale des activités de l'Organisation liées à un conflit. Cette initiative témoigne également des efforts faits par le Secrétaire général pour améliorer encore les relations entre le Secrétariat et le Conseil de sécurité.

71. On s'accorde généralement à reconnaître que la fonction du Conseil économique et social doit être revitalisée. Le Conseil pourrait être le lieu d'un véritable examen de la cohérence des politiques de l'ensemble du système, de façon à assurer que les activités de fond des programmes, organismes et fonds s'imbriquent parfaitement les unes dans les autres et que les responsabilités des départements du Siège en matière de formulation de conseils sur la politique à suivre complètent et appuient ces activités, reliant, d'une part, le suivi intergouvernemental des programmes d'action adoptés lors des grandes conférences des Nations Unies à la mise en oeuvre dans les pays des objectifs de ces conférences et, de l'autre, la fourniture de secours aux efforts de développement. Bien que l'Assemblée générale ne se soit pas elle-même prononcée sur les responsabilités éventuelles du Conseil économique et social en matière de diplomatie préventive, celui-ci a certainement un rôle à jouer dans ce domaine. Dans ce contexte, certains Etats Membres ont proposé d'étudier un mécanisme dans le cadre duquel le Conseil économique et social pourrait travailler en partenariat avec le Conseil de sécurité de façon à mieux mettre en évidence les tensions économiques et sociales et à mieux y faire face avant que des conflits n'éclatent. Dans son rapport de 1992 sur l'activité de l'Organisation, le Secrétaire général a recommandé que le Conseil de sécurité invite le Conseil

économique et social "à établir des rapports, conformément à l'Article 65 de la Charte, sur les évolutions économiques et sociales qui peuvent, si elles ne sont pas atténuées, menacer la paix et la sécurité internationale"⁴⁸.

72. De l'avis de certains Etats Membres, le Conseil économique et social devrait non seulement aider le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général à mieux anticiper les problèmes pouvant dégénérer en conflits, mais aussi mettre au point des stratégies pour s'attaquer aux causes économiques et sociales de ces problèmes.

73. Les Inspecteurs estiment qu'en attendant l'examen par l'Assemblée générale de la possibilité pour le Conseil économique et social de contribuer à l'analyse prévisionnelle des problèmes économiques et sociaux pouvant déboucher sur une crise et à la mise au point de stratégies des Nations Unies ciblées sur les causes économiques et sociales des conflits, certaines mesures intermédiaires pourraient être prises pour assurer une plus grande participation du Conseil à la prévention des conflits. De l'avis des Inspecteurs, ces mesures pourraient consister notamment en la création d'un groupe de travail spécial ou d'un petit comité composé de membres du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social afin de faciliter la gestion intégrée des crises potentielles.

74. La Cour internationale de justice (CIJ) a aussi un rôle à jouer dans la prévention des conflits. Il faut mentionner que les mécanismes internationaux pour la résolution pacifique des conflits par la voie juridique existent depuis des décennies mais n'ont pas été utilisés à plein en raison, dans une large mesure, de la réticence⁴⁹ des Etats à accepter la juridiction d'un tribunal international pour des affaires mettant en cause leur souveraineté. L'accord récent entre la Hongrie et la Slovaquie qui a donné pouvoir à la Cour de trancher sur le bien-fondé du projet hydro-électrique de Gabčíkovo-Nagymaros représente, toutefois, une évolution qui pourrait être très importante. Dans "Un Agenda pour la paix", le Secrétaire général a prôné un recours plus large à la Cour internationale de justice pour le règlement pacifique des différends, y compris la juridiction dite des "Chambres" ou la médiation informelle par la Cour. Dans ce contexte, on peut mentionner qu'en 1994-1995, pas moins de 14 différends ont été soumis à la Cour.

C. Rôle du Secrétaire général

75. Mis à part à l'Article 99, il n'est pas fait mention dans la Charte du rôle du Secrétaire général dans la diplomatie préventive. Comme indiqué dans le paragraphe 66 plus haut, c'est au Conseil de sécurité que la Charte donne la responsabilité essentielle dans ce domaine. Toutefois, jusqu'à récemment, la fonction de diplomatie préventive a été essentiellement assumée par les Secrétaires généraux au moyen de leurs missions de bons offices. Les Secrétaires généraux successifs ont beaucoup contribué à la diplomatie préventive et ont quelque peu masqué le rôle du Conseil de sécurité dans ce domaine. Si une mission de bons offices est acceptée, elle peut représenter un important élément dans le domaine de la prévention. On estime que ce rôle de médiation du Secrétaire général devrait être davantage reconnu en tant que mécanisme préventif. On pourrait étudier aussi la possibilité de définir

précisément ce rôle dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, en faisant particulièrement référence à son aspect préventif, par opposition aux efforts de médiation visant une solution politique définitive de la situation de conflit⁵⁰.

76. A mesure que les demandes d'intervention du Secrétaire général se sont multipliées et que le nombre de conflits à l'ordre du jour de l'Organisation des Nations Unies s'est accru, il est devenu de plus en plus irréaliste d'attendre du Secrétaire général qu'il se charge personnellement des missions de bons office et de médiation pour toutes les situations d'urgence tout en s'acquittant dans le même temps des nombreuses autres fonctions et tâches qui sont les siennes. Durant l'exercice biennal 1990-1991, 11 missions spéciales ont été entreprises dans l'exercice des bons offices du Secrétaire général. En 1994, ces missions ont été au nombre de 18.

77. En conséquence, au fil des années et par nécessité, les Secrétaires généraux ont commencé de nommer des titulaires de postes de haut niveau ou des diplomates comme leurs représentants spéciaux, représentants personnels, envoyés ou émissaires afin de es aider à suivre des situations particulières et à assurer des missions de bons office et de médiation. Par le passé, ces nominations étaient généralement ponctuelles et le choix était généralement limité à un très petit nombre de personnes de confiance. Cependant, du fait de la croissance exponentielle des missions de maintien de la paix et des missions connexes, il a fallu faire appel à un bien plus grand nombre de personnalités de ce type.

78. Dans son rapport à la quarante-neuvième session, le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale qu'au 31 octobre 1994, on comptait 44 représentants spéciaux et envoyés. Sur ce total, 23 étaient affectés à des missions de maintien de la paix (huit avaient rang de secrétaire général adjoint et 15 rang de sous-secrétaire général); 16 avaient été nommés pour aider le Secrétaire général à exercer ses bons offices et des fonctions connexes (12 avaient rang de secrétaire général adjoint, trois rang de sous-secrétaire général et un rang de directeur); et cinq étaient chargés d'exercer des fonctions spéciales, notamment en qualité de conseiller spécial auprès du Secrétaire général (quatre avaient rang de secrétaire général adjoint et un rang de D-2). Le Secrétaire général a aussi informé l'Assemblée générale des fonctions, titres et modes de financement des postes susmentionnés ainsi que des arrangements contractuels applicables à ce type de services⁵¹. Entre-temps, dans la déclaration qu'il a prononcée le 22 février 1995, le Président du Conseil de sécurité a encouragé les Etats Membres qui ne l'avaient pas encore fait à fournir au Secrétaire général les noms de personnalités qui pourraient être envisagées pour des postes d'envoyés spéciaux ou de représentants spéciaux du Secrétaire général, ainsi que d'indiquer les autres ressources humaines et matérielles qui pourraient être utiles pour les missions dirigées par ces personnalités⁵².

79. Les difficultés rencontrées dans l'exercice de la fonction de diplomatie préventive ont été compliquées par l'absence d'une approche systématique et institutionnalisée de la prévention précoce des conflits. Jusqu'à très récemment, il n'existait au Secrétariat aucun dispositif pour aider les Etats Membres à s'acquitter de leurs obligations aux termes du Chapitre VII de la

Charte. Cette lacune pourrait expliquer pourquoi le Secrétaire général n'a pas fait plus activement usage des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de l'Article 99 de la Charte, pour appeler l'attention du Conseil de sécurité sur toute question qui peut, à son avis, menacer la paix et la sécurité internationales.

D. Capacité actuelle du Secrétariat en matière de diplomatie préventive

80. La diplomatie préventive ainsi que les bons offices, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix, la recherche et la collecte et l'analyse d'informations relèvent du programme 1 du grand programme I "Maintien de la paix et de la sécurité, désarmement et décolonisation" du Plan à moyen terme pour 1992-1997. Ces activités, à l'exception des activités de maintien de la paix, sont financées au titre du chapitre 21 du Budget-programme et sont réalisées par le Département des affaires politiques. Les activités entreprises au titre du sous-programme 1 (Bons offices, diplomatie préventive et maintien de la paix) sont considérées comme revêtant un rang élevé de priorité.

81. Le principal texte portant autorisation du sous-programme est la Charte des Nations Unies, y compris son Article 99. Les activités découlent aussi des résolutions du Conseil de sécurité, comme les résolutions 242 (1967) du 22 novembre 1967 et 681 (1990) du 20 décembre 1990, ainsi que de l'Assemblée générale, l'une des plus récente étant la résolution 47/120 A du 18 décembre 1993 et 47/120 B du 20 septembre 1993.

a) Création et réorganisation du Département des affaires politiques

82. C'est au Département des affaires politiques qu'incombe au premier chef la responsabilité de l'action préventive. On se souviendra que le Secrétaire général a établi ce Département en mars 1992. Cette décision faisait suite à la déclaration du Conseil de sécurité adoptée à la réunion tenue au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement le 31 janvier 1992 (S/23500)⁵³ et visait à renforcer la capacité de l'Organisation d'exercer les fonctions relatives aux bons offices et à la diplomatie préventive, au rétablissement de la paix, à la collecte et à l'analyse des renseignements pertinents afin d'alerter les organes intergouvernementaux compétents du danger de crises imminentes, et de mener à bien les tâches décidées par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et les autres organes compétents.

83. Le Département était initialement dirigé par deux secrétaires généraux adjoints, chacun ayant des responsabilités et des fonctions définies géographiquement⁵⁴, et regroupaient la plupart et, dans certains cas, l'ensemble des activités des anciens départements et bureaux suivants : Bureau des affaires politiques, des affaires de l'Assemblée générale et des services de secrétariat; Bureau de la recherche et de la collecte d'informations; Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité; Département des questions politiques spéciales, de la coopération régionale, de la décolonisation et de la tutelle et Département des affaires de désarmement.

84. En mars 1993, des mesures ont été prises pour réorganiser le Département des affaires politiques afin de renforcer sa capacité dans les domaines de la diplomatie préventive et du rétablissement de la paix, qui devaient être les objectifs essentiels de ses travaux. Cette décision reflétait l'approche décrite dans "Un Agenda pour la paix"⁵⁵ en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que les décisions adoptées à cet égard par les principaux organes de l'ONU, notamment la résolution 47/120 A de l'Assemblée générale du 18 décembre 1992 et une série de déclarations du Président du Conseil de sécurité (S/24728, S/24872, S/25036, S/25184, S/25344, S/25493 et S/25696).

85. En mars 1994, le Département a été fusionné sous la direction d'un seul secrétaire général adjoint assisté de deux sous-secrétaires généraux ayant des attributions respectives géographiquement et fonctionnellement bien délimitées : un sous-secrétaire général est responsable des activités concernant l'Assemblée générale, ses organes subsidiaires et la diplomatie préventive et le maintien de la paix sur le continent américain, en Asie de l'Est et en Europe et l'autre sous-secrétaire général est chargé du conseil de sécurité et de la diplomatie préventive et du maintien de la paix en Afrique et en Asie occidentale.

b) Mission actuelle du Département

86. La mission du DAP restructuré est de fournir des conseils et un appui sur toutes les questions politiques au Secrétaire général dans l'exercice des responsabilités générales qui lui incombent au titre de la Charte dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Autrement dit, le Département devrait, par définition, devenir la principale source d'avis politiques pour le Secrétaire général. Pour ce qui est de la diplomatie préventive et des activités connexes, le DAP est chargé : a) de suivre, d'analyser et d'évaluer les évolutions politiques dans l'ensemble du monde; b) de mettre en évidence les conflits réels ou potentiels dans lesquels l'Organisation des Nations Unies pourrait utilement intervenir; c) de recommander au Secrétaire général les formes que pourraient revêtir ces interventions et de mettre en oeuvre la politique approuvée; d) d'aider le Secrétaire général à réaliser les activités politiques qu'il décide ou dont il est chargé par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité; e) d'établir à l'intention du Secrétaire général des notes d'information et de lui fournir un appui dans ses relations avec les Etats Membres.

87. La fonction de diplomatie préventive, qui comprend également le suivi et le maintien d'une coopération étroite avec les organisations régionales et sous-régionales, est dévolue aux six divisions régionales du Département. Toutefois, étant donné qu'elle est associée au rétablissement de la paix, il est difficile de déterminer son poids dans le programme actuel du DAP. Le Secrétaire général, dans son rapport sur l'activité de l'Organisation précise que "en matière de diplomatie préventive, le rôle du Département est de définir les mesures à prendre, leur mise en oeuvre étant confiée au département ou à l'organisme spécialisé concerné. En matière de rétablissement de la paix, le Département doit aussi, en règle générale, mettre en oeuvre les mesures proposées"⁵⁶.

c) Ressources du Département

TABLEAU 1

Diplomatie préventive et maintien de la paix
(allocations budgétaires en milliers de dollars des Etats-Unis)

	1992-1993 dépenses	1994-1995 crédits ouverts	1996-1997 estimations
Diplomatie préventive et maintien de la paix	5 573,4	8 357,3	17 390
Recherche et collecte d'informations	676,4	1 070,2	
Bons offices [diplomatie préventive et maintien de la paix]	167,3	971,1	
Total	6 417,1	10 398,6	17 390

Source : Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997
(A/50/6 (chap. 2), 12 mai 1995).

TABLEAU 2

Diplomatie préventive et rétablissement de la paix
(Ressources humaines)

	1992-1993	1994-1995	1996-1997
Administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur			
D-2	4	4	6
D-1	4	4	7
P-5	6	8	15(2)
P-4/3	6	14	26(1)
P-2/1	8	2	5
Total	28	32	59(3)
Agents des services généraux 1ère classe	-	-	
Autres classes	12	14	32
Total	12	14	32
Total général	40	46	91(3)

Note : Les chiffres entre crochets correspondent à des postes
temporaires.

88. Les tableaux 1 et 2 font apparaître l'augmentation progressive des ressources affectées à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix. Le tableau 1 montre, en particulier, que 13,8 % du budget ordinaire du DAP pour 1994-1995 étaient affectés aux bons offices, à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix et 1,5 % à la recherche et à la collecte d'informations, alors qu'en 1996-1997, 29,3 % du projet de budget du DAP ont été affectés à son programme de travail sur la diplomatie préventive et le rétablissement de la paix, y compris la collecte et l'analyse d'informations. Cette croissance a été obtenue par le redéploiement des ressources au sein du Département, dont les ressources globales pour 1996-1997 devraient diminuer de 2,5 %⁵⁷.

89. Il convient de noter, cependant, que si en raison de l'augmentation substantielle récente des ressources affectées à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix, ces activités sont devenues la partie la plus importante du programme de travail du DAP, suivi du désarmement (23,3 %), l'Organisation ne consacrera à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix que 0,65 % de son budget ordinaire. Comparé aux 3,7 milliards de dollars et aux 4,0 milliards de dollars dépensés actuellement au titre des opérations de maintien de la paix et de l'aide humanitaire, respectivement, le montant des ressources affectées à la diplomatie préventive ne représente qu'une infime fraction de l'ensemble (0,068 %), compte non tenu de la consolidation de la paix après les conflits et des efforts des Nations Unies visant à gérer les conflits actuels et les situations d'urgence humanitaires qui les accompagnent.

90. Malgré l'importance et l'efficacité-coût de la diplomatie préventive, seulement 32 administrateurs et 14 agents des services généraux sont actuellement affectés à des tâches intéressant cette activité (ainsi qu'au rétablissement de la paix) "contre près de 60 000 soldats de la paix des Nations Unies en poste à l'heure actuelle et environ 30 millions d'agents du service armé dans le monde"⁵⁸. Les Inspecteurs concluent que l'Organisation des Nations Unies est encore gravement sous-financée et sous-dotée en effectifs dans le domaine de la diplomatie préventive. Elle doit renforcer sa capacité de façon à être en mesure d'offrir un service efficace de règlement des différends à ses membres, leur assurant un appui discret, compétent et désintéressé, au moyen des bons offices, de la médiation et d'activités du même type⁵⁹.

d) Activités du Département

91. Depuis sa restructuration sous sa forme actuelle, le 1er mars 1994, le Département des affaires politiques a réalisé d'intenses efforts de diplomatie préventive ou de rétablissement de la paix dans le cadre d'environ 30 différends ou conflits et a participé à environ 45 missions exploratoires, d'établissement des faits et de bons offices. Les six divisions régionales sont chargées de la direction politique de plusieurs missions sur le terrain de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix ou de surveillance des droits de l'homme, y compris celles envoyées en Afghanistan, au Burundi, au Cambodge, en El Salvador, au Guatemala, en Sierra Leone, et en Somalie (mission actuellement basée à Nairobi). Elles dirigent également les activités du Co-Président des Nations Unies de la Conférence internationale

sur l'ex-Yougoslavie et les envoyés spéciaux du Secrétaire général qui s'occupent à temps partiel du rétablissement de la paix, y compris ceux travaillant en Georgie et au Tadjikistan. Ces divisions régionales sont aussi responsables de certains éléments politiques des opérations de maintien de la paix ainsi que de plusieurs missions de bons offices du Secrétaire général, notamment celles concernant Chypre, le Timor oriental et Myanmar. Elles aident le Secrétaire général adjoint à s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de mettre au point pour présentation au Secrétaire général tous les derniers rapports sur les opérations de maintien de la paix. Un plan de gestion semestriel est aussi préparé par le Département. Il décrit les principaux objectifs à réaliser et les actions à mener pour réaliser ces objectifs.

e) Mesures prises récemment pour améliorer la capacité d'analyse des politiques

92. Les Inspecteurs observent que, jusqu'à récemment, la capacité d'alerte rapide et d'analyse des politiques du DAP n'a été que très limitée. Les chefs de bureaux sont très occupés par les tâches courantes, par exemple préparation des notes d'information, rédaction des déclarations de presses et rapports au Conseil de sécurité, etc. Pour améliorer la capacité d'analyse des politiques du DAP en ce qui concerne la diplomatie préventive, une équipe spéciale a été créée en mars 1995. Cette équipe est composée d'un agent de chacune des six divisions régionales, du Centre pour les affaires de désarmement et de la Division de l'assistance électorale, qui est chargé d'assumer les fonctions d'analyse des politiques.

93. La fonction essentielle de cette équipe est d'identifier les situations de conflit effectif ou potentiel dans la maîtrise ou la résolution desquels l'Organisation des Nations Unies pourrait à première vue jouer un rôle utile et de formuler les différentes options pour examen par les fonctionnaires de rang supérieur du Département. Les analystes des politiques travaillent sous la supervision de leur directeur de division respectif et en étroite consultation avec tous les chefs de bureaux de leurs divisions respectives, qui les aident à mettre en évidence les situations de tension effective et/ou potentielle. Chaque analyste présente des propositions sur des problèmes particuliers à l'ensemble de l'équipe aux fins d'examen et de discussion. L'équipe se réunit régulièrement deux fois par semaine. Le DAP a préféré établir cette équipe plutôt que de mettre en place une unité distincte de l'analyse des politiques.

94. A cet égard, il y a peut-être lieu de mentionner qu'une Unité de l'analyse des politiques a aussi été établie dans le Bureau du Secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix. Cette unité, dont les tâches sont limitées aux situations dans lesquelles une opération de maintien de la paix est en place, réalise des recherches et des analyses approfondies sur les nouvelles questions politiques, rassemble des informations sur les activités connexes entreprises par les organisations inter-gouvernementales, régionales et non gouvernementales ainsi que les instituts de recherche et contribue à la formulation des politiques et procédures en assurant une coordination avec les autres unités organisationnelles du Département. Cette unité est aussi chargée de la

préparation de la documentation pré-session du Comité spécial des opérations de maintien de la paix ainsi que des services techniques et organiques dont celui-ci a besoin et fournit également des services analogues durant les sessions de la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale ainsi que pour diverses autres commissions intergouvernementales spéciales sur les questions relatives au maintien de la paix⁶⁰.

95. Pour conclure, on peut mentionner qu'au cours des années, la diplomatie préventive, malgré l'importance qui lui était accordée dans la Charte, n'a pas occupé une place prédominante dans les activités des Nations Unies. Comme l'ont dit certains analystes, elle est restée une sorte de "belle au bois dormant" qui n'a été que récemment réveillée de son profond sommeil. En dépit de l'intérêt porté à cet aspect par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité et des mesures pratiques prises par le Secrétaire général pour renforcer cette fonction, notamment l'établissement et la réorganisation du DAP, les moyens mis en oeuvre restent sans commune mesure avec les difficultés rencontrées pour circonscrire les conflits avant qu'ils n'éclatent. Le volume global des ressources consacrées à la diplomatie préventive, comme on a pu le voir au paragraphe 89 ci-dessus, est négligeable et les effectifs du DAP affectés à cette fonction, pour la plupart seulement partiellement, sont trop peu importants pour assurer le service nécessaire.

96. La deuxième difficulté rencontrée pour renforcer les activités de diplomatie préventive des Nations Unies tient à l'accès limité aux renseignements disponibles, dû en partie au manque de ressources et à l'insuffisance de la capacité d'analyse du DAP. La mise en place d'une équipe de l'analyse des politiques tente de combler cette lacune. Ce n'est toutefois qu'une tentative très modeste par rapport aux enjeux mentionnés ci-dessus. En outre, les analystes de division n'ont pas encore à leur disposition la technologie électronique nécessaire pour les aider dans leur travail. Selon ce qui est prévu par le DAP, il sera demandé à ces analystes de se consacrer, pendant une période donnée, à deux ou trois problèmes considérés par eux-mêmes, le directeur de la division et le sous-secrétaire général comme les plus graves dans la zone de compétence de la division ou ceux qui offrent les meilleures perspectives d'une action efficace par les Nations Unies.

97. Le troisième problème tient à la nécessité d'accroître le professionnalisme des effectifs du Département. En fait, en 1994, plusieurs programmes de formation ont été mis en oeuvre (programme de renforcement des compétences en matière de gestion pour les fonctionnaires de rang supérieur, programme de renforcement des compétences pour le personnel de rang intermédiaire, formation aux technologies de l'information, séminaires sur la rédaction des documents et l'analyse des politiques). Cependant, les outils méthodologique, les manuels sur la prévention/résolution des conflits, y compris la conduite des missions d'établissement des faits, restent encore à établir.

98. En outre, il semble aussi qu'il y ait eu un problème de retour d'information de la part du Bureau du Secrétaire général, par exemple en ce qui concerne les notes d'information et autres éléments préparés par le DAP à l'intention du Secrétaire général. Bien que cela puisse être considéré à première vue comme un simple problème de gestion, un retour insuffisant de l'information peut affecter l'efficacité et le travail de fond du Département.

III. VERS UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PREVENTION DES CONFLITS

A. Le concept de prévention globale des conflits et ses différents éléments

99. Les effets de plus en plus dévastateurs des violents conflits internes qui ont éclaté depuis la fin de la guerre froide, les limites des opérations de maintien de la paix démontrées récemment dans l'ex-Yougoslavie, la Somalie et d'autres pays, ainsi que les coûts énormes de la consolidation de la paix après les conflits et de la fourniture d'une aide humanitaire dans ces situations sont autant de facteurs qui rendent de plus en plus nécessaire une approche préventive des conflits. Les conflits récents ont montré de façon tout à fait claire que dans le monde d'aujourd'hui la sécurité que les nations recherchent ne peut être obtenue que si une action est engagée avant que les conflits n'éclatent, que les Etats ne se désintègrent et que des mouvements massifs de populations fuyant la violence n'interviennent. La meilleure solution aux crises en matière de sécurité est de supprimer ou d'atténuer les facteurs qui font que les populations, les groupes et les gouvernements ont recours à la violence. Une fois que la violence se déchaîne, les possibilités d'action de la communauté internationale sont limitées.

100. En outre, le fait d'accorder la priorité aux mesures anticipatives et préventives et à une action concertée, en particulier dans le cadre d'activités de consolidation de la paix et de rétablissement de la paix avant les conflits, devrait permettre d'éviter de recourir à des opérations de maintien de la paix et de consolidation de la paix après les conflits, qui sont coûteuses, qui absorbent beaucoup de ressources et que les Etats Membres ont du mal à financer. Il est non seulement moins onéreux mais aussi plus sage et plus humain d'empêcher les conflits que d'entreprendre de gros efforts politico-militaires pour les résoudre. En outre, les coûts liés, par exemple, au déminage et à la reconstruction à court terme (réparation des routes, ponts et écoles, amélioration des services de santé, relance de la politique agricole) peuvent être évités.

101. Dans sa résolution 47/120, l'Assemblée générale a souligné que "la paix et la sécurité internationales doivent être envisagées dans une optique intégrée et que les efforts que fait l'Organisation pour instaurer la paix, la justice, la stabilité et la sécurité doivent porter non seulement sur les questions militaires mais aussi, par l'intermédiaire de ses divers organes agissant dans leurs domaines de compétence respectifs, sur les aspects politiques, économiques, sociaux, humanitaires, écologiques et de développement pertinents"⁶². De fait, ce qui est nécessaire aujourd'hui c'est une stratégie globale de prévention. Cette stratégie doit être axée tout d'abord sur les causes sous-jacentes des conflits dans les domaines politique, social, économique et environnemental. A long terme, remédier à ces causes est probablement le moyen le plus efficace d'empêcher les conflits. A cet égard, on peut ajouter que la distinction entre la paix et la sécurité et le

développement a souvent fait l'objet d'un débat stérile, d'aucuns essayant de troquer l'un pour l'autre. Tout concept moderne viable de la paix internationale, sans parler de la paix au sein des Etats, doit reconnaître, toutefois, qu'il s'agit de deux éléments indissolublement (inextricablement) liés.

102. Cependant, les pacificateurs et les économistes ne s'associent pas naturellement et très peu de réflexions théoriques ont été consacrées à la relation entre leurs disciplines. Sur le terrain, les mesures ont été parcellaires et prises essentiellement de manière ponctuelle pour répondre à des situations ou des problèmes spécifiques. Aucune stratégie globale de résolution des problèmes d'un pays particulier n'a été appliquée, incorporant toutes les variables, englobant les nombreux acteurs différents de façon intégrée et cohérente et reliant les aspects liés essentiellement au développement à ceux liés essentiellement à la consolidation de la paix. En outre, on ne voit pas bien à qui incombe la tâche d'élaborer une telle stratégie globale⁶³.

103. Les réalités politiques et économiques du monde d'aujourd'hui exigent une "action intégrée au service de la sécurité commune" comme le signale le Secrétaire général dans son "Agenda pour la paix"⁶⁴. Dans le cadre d'une telle action, les problèmes humanitaires, politiques, militaires et socio-économiques doivent être abordés conjointement et non séparément comme cela a souvent été le cas⁶⁵. Seule une action intégrée peut éviter la contestation de compétences au niveau politique et le gaspillage des ressources que l'on observe lorsque diverses institutions s'acquittent de mandats spécifiques de façon indépendante et sans objectif commun. Une approche intégrée de la consolidation de la paix avant les conflits est peut être le seul moyen envisageable de s'attaquer aux sources des conflits, évitant ainsi que n'éclatent des crises ou des violences majeures. La nécessité dans laquelle se trouve l'Organisation des Nations Unies de s'occuper davantage des aspects multidisciplinaires de la consolidation de la paix avant les conflits exige une réévaluation complète et une redéfinition analytique et opérationnelle de la relation et des avantages comparatifs de tous les acteurs.

104. Ce n'est que grâce à une action intégrée que la capacité commune de faire face aux menaces à la paix et à la sécurité peut être renforcée. Cette approche de la prévention des conflits exige donc non seulement la participation de l'ensemble des organismes des Nations Unies mais aussi de la communauté internationale tout entière.

105. Ainsi, les Inspecteurs estiment que l'Organisation des Nations Unies doit adopter une stratégie globale de prévention des conflits, qui devrait comprendre les principaux éléments suivants : a) diplomatie préventive en tant que sous-programme spécifique et bien défini et b) consolidation de la paix avant les conflits ou activités visant les causes profondes des conflits avant qu'ils n'éclatent. Ces deux types d'activités devraient être réalisés de manière intégrée. Pour appliquer une approche totalement intégrée, il est indispensable tout d'abord d'établir des passerelles internes entre les secteurs politiques et économiques du Secrétariat de l'ONU, y compris les commissions économiques. Une fois institutionnalisée cette démarche commune, l'Organisation des Nations Unies devrait travailler plus étroitement avec tous

ses programmes et organismes, en particulier les institutions de Bretton Woods et les banques régionales de développement, de façon à tirer le plus grand parti possible des ressources humaines et financières disponibles pour toutes les questions intéressant la paix et la sécurité⁶⁶.

106. La mise en oeuvre de cette stratégie exige, premièrement, un mécanisme structuré de prévention des conflits, associé à un système adéquat d'alerte rapide, instrument de gestion de la fonction de prévention des conflits et, deuxièmement, la participation active de tous les acteurs (gouvernements, organismes des Nations Unies, institutions financières multilatérales, organisations régionales, organisations non gouvernementales, instituts de recherche et établissements universitaires, etc.) en vue d'une action concertée.

B. Renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la diplomatie préventive

107. Les chapitres précédents ont montré nettement que l'Organisation des Nations Unies a utilisé tous les moyens mis à sa disposition pour ramener la paix et la sécurité internationales : diplomatie préventive et rétablissement de la paix, maintien de la paix, consolidation de la paix et imposition de la paix. Un consensus de plus en plus net se dégage toutefois sur la possibilité et la nécessité de faire davantage pour empêcher les différends de dégénérer en hostilités armées en accordant une plus grande attention à la diplomatie préventive. Il est généralement admis que la résolution des conflits exige une diplomatie patiente et l'établissement d'un processus politique permettant le renforcement de la confiance et la recherche de solutions négociées à des divergences anciennes.

108. Un principe essentiel et accepté de la diplomatie préventive est le respect des principes de souveraineté, d'intégrité territoriale et d'indépendance politique des Etats. Une action préventive peut revêtir de nombreuses formes, y compris les bons office du Secrétaire général des Nations Unies, le recours à des envoyés spéciaux, des contacts directs entre les principaux responsables politiques, des petites missions dans les pays pour des actions de diplomatie préventive et de consolidation de la paix (voire le déploiement préventif de contingents militaires ou de la police civile). L'un des avantages de la diplomatie préventive est qu'elle revêt un aspect politique déterminant, qui doit conserver sa place centrale, même si le recours à d'autres instruments s'avère nécessaire. De par sa nature, elle n'est fondée ni sur l'ingérence ni sur la coercition.

109. Comme on l'a déjà mentionné, la part de la diplomatie préventive dans le volume global des ressources des Nations Unies utilisées pour faire face aux conflits actuels est négligeable. On ne pouvait raisonnablement attendre de la Direction des affaires politiques, dont les agents ne s'occupent que partiellement de la diplomatie préventive, qu'elle assure des services de meilleure qualité en la matière.

110. L'une des options les plus prometteuses pour améliorer la diplomatie préventive de l'Organisation des Nations Unies serait de la doter des moyens

d'offrir un service de règlement des différends à ses membres, offrant l'aide d'une tierce partie compétente par le biais des bons offices et de la médiation. Il s'agirait notamment d'encourager le plus possible les efforts faits au niveau national pour favoriser le règlement pacifique des différends avant que l'Organisation des Nations Unies n'intervienne ou que des mesures coercitives ne soient décidées au titre du Chapitre VII de la Charte⁶⁷.

111. Pour qu'elle puisse s'acquitter de cette fonction, l'Organisation des Nations Unies doit absolument avoir une vue claire et exacte de la complexité de toute situation dans laquelle elle envisage de s'impliquer ou d'intervenir. Une capacité analytique est nécessaire pour identifier de façon objective les causes profondes des conflits, ainsi que les acteurs de chaque conflit et leurs objectifs réels. Par exemple, la qualification commune de conflit "ethnique" n'explique pas dans de nombreux cas ses causes réelles. Comme l'a observé un membre du Conseil de sécurité, cette qualification a été trop souvent le fruit de convenances politiques, d'une paresse intellectuelle et de la promptitude à accepter une solution comme insoluble.

112. Les Inspecteurs estiment que s'il est doté des ressources nécessaires et développé comme il se doit, le Département des affaires politiques peut considérablement contribuer au renforcement de la capacité du Secrétariat dans le domaine de la diplomatie préventive.

a) **Rationalisation structurelle/Unité chargée de la prévention des conflits**

113. En conséquence, les Inspecteurs suggèrent non seulement d'accorder un rang plus élevé de priorité à la diplomatie préventive mais aussi d'allouer des ressources accrues au DAP pour lui permettre de s'acquitter de cette fonction, entre autres grâce au transfert de ressources des domaines moins prioritaires. Une fois que les ressources du Département seront accrues et les effectifs renforcés par le redéploiement d'agent s'occupant d'activités connexes dans le Département des affaires politiques et en dehors de celui-ci et, si nécessaire, par le recrutement de personnes expérimentées en matière de prévention et de résolution des conflits, le Secrétaire général devrait s'attaquer à la rationalisation structurelle nécessaire du Département. De l'avis des Inspecteurs, il faudrait prévoir parmi les options l'établissement d'une Unité chargée de la prévention des conflits. Les principales fonctions du DAP ainsi renforcé dans le domaine de la diplomatie préventive seraient les suivantes :

a) analyser dans une optique opérationnelle les situations pouvant dégénérer en conflits, en regroupant les informations internes et externes;

b) proposer au Secrétaire général les mesures qui s'imposent en utilisant des moyens de transmission (d'accès) simplifiés afin de faciliter une action rapide;

c) aider le Secrétaire général à mener les actions de diplomatie préventive (comme les missions d'établissement des faits, de médiation

et de bons offices) dont il décide lui-même ou qui lui sont demandées par le Conseil de sécurité;

d) fournir des services de secrétariat au Conseil de sécurité pour les questions de diplomatie préventive;

e) servir de "base" à de petites missions hors Siège, selon que de besoin.

114. Les Inspecteurs estiment qu'une rationalisation structurelle (y compris l'établissement d'une Unité chargée de la prévention des conflits) permettant d'axer davantage l'attention sur la diplomatie préventive sera l'une des principales contributions au renforcement de la fonction de prévention des conflits de l'Organisation des Nations Unies.

b) Equipes régionales pour la prévention des conflits

115. Pour compléter les mesures décrites ci-dessus (paragraphe 113 et 114), on pourrait envisager d'établir, si cela est nécessaire et possible, dans les centres régionaux des Nations Unies (sièges des commissions régionales), des équipes chargées de la diplomatie préventive qui évalueraient l'évolution des situations risquant de dégénérer en conflits et recommanderaient les mesures appropriées à prendre par le Département des affaires politiques ou par son intermédiaire. Ces équipes engageraient, le cas échéant et conformément aux instructions du Siège de l'ONU, les actions qui s'imposent, notamment l'établissement de contacts avec les différents gouvernements, parties, factions et groupes concernés afin de désamorcer ou de circonscrire les conflits. Ces équipes devraient être, selon que de besoin, assistées par les représentants spéciaux du Secrétaire général (questions politiques) et les coordonnateurs résidents des Nations Unies (questions économiques, sociales et humanitaires) en poste dans des pays situés dans les régions concernées. La possibilité de la participation de représentants des organisations régionales/sous-régionales, des commissions régionales et autres bureaux des Nations Unies ainsi que des ONG aux travaux de ces équipes devrait aussi être étudiée.

c) Equipe spéciale pour la prévention des conflits

116. Le Secrétaire général a établi l'Equipe spéciale de haut niveau chargée des opérations des Nations Unies qui regroupe le Département des affaires humanitaires, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix plus les Conseillers spéciaux du Secrétaire général, le Conseiller juridique et le Secrétaire général adjoint à l'administration et la gestion. L'Administrateur du PNUD participe aussi aux réunions de cette équipe spéciale depuis le début de 1995. Il n'existe, toutefois, rien du même type pour ce qui est de la prévention des conflits proprement dite. Les Inspecteurs estiment qu'une équipe spéciale pourrait aussi être établie afin de faciliter, sur la base des recommandations du Département des affaires politiques, une approche concertée et multifonctionnelle des Nations Unies en matière de prévention des conflits. Outre le DAP, une telle équipe spéciale pourrait comprendre notamment le Département des affaires humanitaires, le Département des opérations de

maintien de la paix, le Département de l'appui au développement et des services de gestion, le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, le Département de la coordination des politiques et du développement durable, le PNUD, le HCR et le HCDH/CDH.

d) "Contingent" de personnalités de haut niveau

117. L'importance du travail réalisé par les représentants spéciaux et les envoyés du Secrétaire général dans le domaine de la prévention des conflits ne saurait être trop soulignée. Il n'est pas surprenant, donc, que les membres du Conseil de sécurité aient jugé nécessaire de trouver les moyens de développer le "contingent" de personnalités de haut niveau. Certains Etats Membres ont déjà fourni au Secrétaire général la liste de leurs candidats et ont offert de financer leurs services. De l'avis des Inspecteurs, c'est un bon début qui devrait faciliter la mise en oeuvre d'un autre élément important de la diplomatie préventive active, à savoir l'établissement de petites missions dans les pays.

C. Alerte rapide et prévention des conflits

a) L'alerte rapide et ses objectifs

118. L'importance de l'alerte rapide en tant que moyen de déterminer l'existence de facteurs pouvant donner lieu à une situation de conflit exigeant une action préventive a été soulignée à plusieurs reprises. L'alerte rapide est un pas important vers la diplomatie préventive et a été considérée comme faisant partie intégrante du mécanisme de diplomatie préventive⁶⁸.

119. L'alerte rapide en cas de risques de crises, y compris les catastrophes humanitaires, est un instrument déterminant du succès de l'action préventive. Les résolutions de l'Assemblée générale ont souligné que l'Organisation des Nations Unies doit faire face sans tarder aux menaces effectives et/ou potentielles à la paix. Il faut pour cela un système fiable et bien organisé de collecte et d'analyse des informations qui permette "d'alerter rapidement" la communauté internationale⁶⁹.

120. La capacité de l'Organisation des Nations Unies de déceler les risques de crises à un stade précoce, c'est-à-dire sa "capacité d'alerte rapide" doit être améliorée. Pour planifier à l'avance, il est indispensable de pouvoir disposer en temps voulu des informations nécessaires. Comme suite à l'"alerte rapide", l'Organisation des Nations Unies devra élaborer des plans pour faire face à la crise qui s'annonce.

121. Il est rare que l'on manque d'informations sur les crises, mais, compte tenu des causes différentes et parfois complexes des conflits, il est nécessaire de tirer parti de toutes les sources disponibles et de systématiser le partage de ces informations entre toutes les personnes capables de jouer un rôle actif pour empêcher que les crises ne dégénèrent en conflits ouverts. Ces informations sont souvent dispersées et il y a lieu d'assurer une meilleure coordination entre les différentes sources, y compris les

institutions spécialisées des Nations Unies et les organisations régionales, et il faut le faire de manière plus systématique.

122. Dans son "Agenda pour la paix", le Secrétaire général a fait également mention des dispositifs d'alerte rapide mis en place dans le système des Nations Unies pour les dangers qui menacent l'environnement, les risques d'accidents nucléaires, les catastrophes naturelles, les déplacements massifs de populations, les risques de famine et les épidémies. Les informations provenant de ces mécanismes peuvent être regroupés avec les indicateurs politiques afin d'évaluer s'il existe une menace pour la paix et d'analyser les actions qui pourraient être engagées par l'Organisation des Nations Unies pour y faire face. Un tel processus exige une coopération étroite et permanente avec les diverses institutions spécialisées et les organes des Nations Unies, ainsi qu'avec d'autres accords et organismes régionaux.

123. Des efforts intégrés des différents segments du système des Nations Unies, y compris les organisations régionales le cas échéant, sont de toute évidence nécessaires pour identifier à un stade précoce les situations qui peuvent donner lieu à des conflits et prendre les mesures nécessaires pour empêcher ces conflits. Dans cette optique, on devrait envisager d'établir une base de données⁷⁰.

124. L'alerte rapide devrait être considérée comme un instrument de gestion opérationnelle utile (bien qu'exigeant de larges travaux de recherche) ainsi que comme un processus permanent d'acquisition de connaissances sur les situations qui se font jour. Elle devrait faire partie intégrante d'un cycle de gestion comprenant également la planification préalable, l'action et l'évaluation a posteriori. Tous ces processus devraient être gérés de façon systématique.

125. L'alerte rapide a, comme son nom l'indique, une fonction de mise en alerte et pas simplement un objectif prévisionnel. Elle doit permettre d'identifier les risques et de prévoir les différents scénarios d'évolution de la situation. Etant donné que chaque événement et les situations qui se développent ont une cause, il s'agira également nécessairement de dégager les "causes profondes".

126. L'alerte rapide, en tant que fonction d'appui, ne peut être envisagée isolément. "Ne pas placer les problèmes relatifs à l'alerte rapide dans le cadre des politiques et stratégies plus larges de l'Organisation des Nations Unies pourrait conduire à des problèmes. En outre, ne pas inscrire les activités d'alerte rapide dans le cadre de la stratégie d'ensemble de l'Organisation pourrait se traduire par des difficultés ou des déceptions quant à l'efficacité des systèmes d'alerte rapide et de prévention"⁷¹.

b) D'un projet pilote à un système pleinement développé

127. C'est en 1987, avec la création du Bureau de la recherche et de collecte d'informations (BRCI), que l'on a essayé pour la première fois d'établir un mécanisme d'alerte rapide au sein du Secrétariat de l'ONU. C'était un début souhaitable, mais plusieurs problèmes, y compris le manque d'infrastructures appropriées et les questions de personnel, ont fait que le BRCI n'a pas été en

mesure de s'acquitter de sa tâche de façon optimale et a par conséquent été supprimé.

128. Le récent rapport du CCI sur "La participation des organismes des Nations Unies à la fourniture et à la coordination de l'aide humanitaire"⁷² contient une analyse détaillée des différents mécanismes d'alerte rapide qui ont été mis en place dans le système des Nations Unies au niveau des différentes organisations et au niveau interinstitutionnel. L'un des systèmes les plus consolidés parmi ceux décrits est de toute évidence le système d'alerte rapide aux crises humanitaires (HEWS) géré par la Département des affaires humanitaires en tant que projet extrabudgétaire financé par un Etat Membre. L'objectif de ce système est de rassembler les informations recueillies par les organismes des Nations Unies et leurs bureaux extérieurs, les Etats membres, les ONG et les médias, afin de mettre en évidence les risques de crises ayant des implications humanitaires. A ce jour, un prototype utilisant des séries chronologiques a été mis en place.

129. Lorsqu'il sera entièrement opérationnel, ce système produira : a) des rapports généraux hebdomadaires qui donneront un aperçu de la situation dans tous les pays susceptibles d'être plus ou moins touchés; b) des signaux d'alerte indiquant la nécessité d'une vigilance accrue à l'égard de telle ou telle situation; c) des rapports de suivi présentant les nouvelles informations en provenance des bureaux extérieurs ainsi que les changements intervenus au niveau des indicateurs; d) des dossiers sur les pays contenant tout un ensemble d'indicateurs, y compris un état de la situation et des tendances, des cartes détaillées pouvant servir à préparer les missions et les programmer, des exposés et des notes d'information.

130. Ayant pris connaissance du système d'alerte rapide aux crises humanitaires, les Inspecteurs considèrent que son champ d'application va bien au delà du simple appui aux programmes d'aide humanitaire et qu'il pourrait, sans doute, constituer la base d'un système consolidé d'alerte rapide pour appuyer la fonction de prévention des conflits de l'Organisation des Nations Unies. En conséquence, les Inspecteurs estiment qu'il serait plus utile de transférer ce dispositif dans le Département des affaires politiques pour servir de "système de soutien analytique et d'évaluation" pour les activités de prévention des conflits.

131. Entre-temps, afin de faciliter une analyse opérationnelle consolidée, l'envoi de rapports au Siège sur la situation dans les pays (risques de problèmes/problèmes imminents) par les bureaux extérieurs des organismes opérationnels des Nations Unies (par exemple, PNUD, HCR, UNICEF) ainsi que par le Centre d'information des Nations Unies et les missions dans les pays des départements/bureaux des Nations Unies (DAH, DAP, DOMP, HCHR/CHR) devrait être régularisé et les rapports en question, accompagnés des analyses correspondantes, devraient être communiqués systématiquement au DAP. A cet égard, le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies devrait être utilisé plus efficacement.

132. On se souviendra qu'au niveau du pays le coordonnateur résident des Nations Unies est chargé de servir de chef de file parmi les représentants des organisations et des organismes des Nations Unies. Le coordonnateur résident,

qui représente normalement le Secrétaire général au niveau du pays, supervise la coordination interinstitutionnelle et, eu égard surtout à l'aide sociale et économique fournie par les organismes des Nations Unies conformément à leurs mandats respectifs, il doit faire rapport régulièrement à l'Administrateur du PNUD sur les conditions ayant une influence négative ou pouvant influencer sur les activités opérationnelles en faveur du développement. Ces rapports, qui visent à mettre en évidence les défaillances du développement, peuvent fournir les premiers indicateurs au niveau local pour expliquer les situations d'urgence complexes.

133. Si la situation l'exige, le coordonnateur résident des Nations Unies s'assurera également que les informations pertinentes provenant de toutes les sources dans le pays soient communiquées au système des Nations Unies. Inversement, celui-ci doit assurer un flot régulier d'informations au coordonnateur résident, le mettant au courant des signaux émis par d'autres mécanismes d'alerte rapide. C'est dans le cadre des fonctions du coordonnateur résident des Nations Unies que le suivi régulier de la situation dans les pays est assuré par un partage régulier d'informations entre les organisations et organismes des Nations Unies.

134. Pour ce qui de l'établissement des rapports, les installations informatiques en ligne avec des matériels et logiciels compatibles ainsi que l'utilisation d'un format standard sont indispensables pour accélérer les traitements nécessaires. En outre, il importe d'assurer une étroite collaboration et coordination entre les départements/organismes et d'être en mesure de porter des jugements préliminaires sur une situation dans un endroit donné, grâce à un suivi continu.

135. Les Inspecteurs estiment aussi que les Etats Membres, l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, les organisations régionales, les ONG ainsi que d'autres sources comme les instituts universitaires et de recherche devraient être invités à fournir les informations et analyses pertinentes au DAP. Le système existant d'alerte rapide devrait être mieux utilisé et la capacité dans ce domaine devrait être encore développée. A cet égard, les participants au Sommet d'Halifax ont déclaré : "Dans le but de prévenir et d'atténuer les crises émergentes, notamment celles qui risquent de toucher les droits de l'homme et faire des réfugiés, nous demanderons au Secrétaire général des Nations Unies de rechercher des moyens d'améliorer l'analyse et l'utilisation des premiers renseignements sur les catastrophes et les conflits, en particulier par les Hauts Commissariats pour les droits de l'homme et pour les réfugiés"⁷³.

136. Incidemment, les Inspecteurs sont conscients des difficultés que pose l'établissement d'un véritable système d'alerte rapide. L'une d'entre elles est certainement la disponibilité des ressources nécessaires et la deuxième tient au fait que certains membres ont des réserves en ce qui concerne la mise en place de moyens de ce type au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Pour répondre à cette dernière préoccupation, on doit, de l'avis des Inspecteurs, assurer que la transparence du système ne compromettra pas sa confidentialité.

137. Les Inspecteurs rappellent que l'alerte rapide n'est qu'un élément et qu'un dispositif d'alerte rapide n'est qu'un instrument de gestion de la diplomatie préventive. En conséquence, la nécessité "d'associer, selon que de besoin, la confidentialité et la transparence", reconnue par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/120, s'applique à la diplomatie préventive en général et à l'alerte rapide en particulier.

c) De l'alerte rapide à l'action rapide

138. Les Inspecteurs voudraient souligner que l'alerte rapide n'est pas un objectif en soi, mais un instrument de gestion pour la prévention des conflits. Autrement dit, il ne servira à rien de renforcer le dispositif d'alerte rapide si une action rapide ne suit pas. La plus grosse difficulté dans ce domaine est d'assurer la transition de l'alerte rapide à l'action rapide. Les Inspecteurs estiment, et c'est là un point de vue bien pesé, que pour que la diplomatie préventive et l'alerte rapide soient efficaces, il faut essentiellement qu'existe la volonté politique nécessaire.

139. Les crises en Bosnie, en Somalie et au Rwanda ont toutes donné lieu à des alertes rapides; il s'agit dans tous les cas de situations où les morts ont été annoncés longtemps à l'avance. Cependant, tant les institutions nationales que la communauté internationale n'ont pas su réagir de façon déterminante face à l'escalade des conflits. Au Rwanda, la réaction a été trop tardive et la communauté internationale a assisté avec horreur à la dégénérescence du conflit politique en actes barbares de destruction et de génocide. Ainsi, le problème n'est pas seulement d'assurer une alerte rapide, mais de passer de la connaissance d'une crise latente à une action préventive. La question que l'on peut aussi se poser à cet égard est celle de savoir qui devrait réagir au conflit aux divers stades de son escalade.

140. Une réponse à cette question est la notion de "riposte progressive". Face à l'aggravation d'une crise, ce sont les organisations locales qui agissent d'abord, puis les organisations sous-régionales et régionales et enfin la communauté internationale. Les acteurs locaux, comme les Etats, les ONG ou les organisations régionales, peuvent être en mesure de faire face à des crises de petite ampleur au moyen de la médiation, de la conciliation et de l'aide à la négociation, en particulier s'ils sont appuyés par des puissances plus importantes dans la communauté internationale. Les parties extérieures peuvent soutenir une intervention afin de mettre fin au conflit aux différents stades de son développement. Ce n'est que lorsqu'une crise est allée au-delà de la capacité des institutions locales, sous-régionales et régionales que l'intervention de la communauté internationale doit être envisagée. Surtout, une coordination étroite entre la multitude d'acteurs doit être assurée à toutes les étapes pour pouvoir répondre efficacement au conflit. Dans ce contexte, il faut mentionner, pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, qu'une coopération étroite et opérationnelle entre le Secrétariat et les organes intergouvernementaux est indispensable.

**"Il vaut mieux faire décoller
le développement aujourd'hui que
faire atterrir des troupes demain" 74
(James Gustave Speth)**

IV. S'ATTAQUER AUX CAUSES PROFONDES DES CONFLITS

A. Les causes profondes des conflits

141. L'expérience montre que les conflits sont le résultat de plusieurs facteurs. L'incidence inégale et souvent inéquitable de l'évolution politique, sociale, économique et environnementale sur les différents segments de la population donne souvent lieu à des conflits violents. Dans la plupart des pays en développement, surtout en Afrique, les conflits politiques et civils internes peuvent être attribués directement ou indirectement aux conséquences des transformations socio-économiques et culturelles nationales qui sont difficiles à gérer au niveau politique et stratégique et par conséquent tendent à déborder les systèmes de gouvernement généralement déficients de ces pays. Dans certains cas, cette situation a conduit à l'effondrement complet ou au quasi effondrement de l'autorité gouvernementale et centrale. Dans les pays d'Europe orientale, les conflits ont été provoqués par les transformations systémiques aggravées par des tensions ethniques et religieuses de longue date.

142. Plusieurs conflits ont pour origine des différends sur les ressources naturelles. Par exemple, certaines des difficultés actuelles du processus de paix au Moyen-Orient, mis à part les facteurs historico-politiques bien connus, découlent de considérations stratégiques relatives aux ressources en eau. Le partage inadéquat des ressources en eau communes aux pays limitrophes, ou la réalisation de grands projets hydrauliques qui affectent l'approvisionnement en eau des autres pays, peuvent conduire à des différends, voire à des conflits sérieux. Le lien entre la guerre et la famine est indiscutable. Ce n'est pas une coïncidence si chaque grande famine de ces dernières années a eu lieu dans une zone frappée par la guerre. Sur le seul continent africain, l'Angola et la Somalie sont les derniers d'une longue liste où figurent l'Ethiopie, le Mozambique, le Libéria et le Soudan. Les flux de réfugiés et les flux migratoires, qui sont une conséquence de nombre de conflits, peuvent aussi être à l'origine de tensions dans les pays d'accueil ou entre les pays d'accueil et les pays d'origine. Des déplacements massifs de population sont parfois, comme dans le cas de l'ex-Yougoslavie, l'objectif même du conflit.

143. Certaines interactions existent entre les conflits et les dépenses militaires. D'après le rapport du PNUD mentionné au paragraphe 12 ci-dessus, les pays en développement ont dépensé encore 20,4 milliards de dollars des Etats-Unis pour l'importation d'armes des pays développés en 1993 (ce chiffre ne tient pas compte des dépenses au titre de la production interne d'armes ou de l'importation d'armes d'autres pays en développement).

144. Toutefois, la principale cause d'un grand nombre de conflits est la pauvreté et le sous-développement, bien que "tous les échecs de développement ne créent pas des crises de sécurité"⁷⁵. Sur les 89 pays cités par le PNUD comme des zones de conflits ou de violences politiques majeures, 65 appartiennent au monde en développement. La liste des pays où sévissent des crises ou dans lesquels des crises sont sur le point d'éclater s'accroît. A cet égard, il est sans doute utile de rappeler que quelque 1,5 milliard de personnes dans le monde vivent aujourd'hui dans un état d'extrême pauvreté. Les conditions de vie de 3 milliards de personnes sont déplorable. Environ 67 000 enfants naissent chaque jour dans des familles ayant un revenu de moins de 7 dollars par semaine. Ce sont les 47 pays qui comptent parmi les moins avancés qui sont dans la situation la pire. Avec 10 % de la population mondiale, ils ont un revenu représentant 0,1 % du revenu mondial. Pendant plus de deux décennies leur revenu par habitant a, en moyenne, baissé. Actuellement, il est d'environ 350 dollars des Etats-Unis. Leur part dans le commerce mondial est tombé de 0,6 % en 1980 à 0,2 % en 1992⁷⁶.

145. La charge d'endettement du monde en développement continue de s'alourdir, atteignant aujourd'hui 1 900 milliards de dollars des Etats-Unis. Les paiements de l'Afrique sub-saharienne au titre de la dette, par exemple, sont plus importants que les dépenses de la région au titre de la santé et de l'éducation. Pour un grand nombre de pays en développement, tant que le problème de l'endettement ne sera pas réglé, les perspectives de croissance économique et de développement resteront illusoire.

146. L'inégalité s'est fortement accentuée. Au cours des trois dernières décennies, l'écart entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres de la planète a doublé, passant de 30 à 60 fois⁷⁷.

147. Pour remédier à cette situation, les politiques d'aide internationale et bilatérale, ainsi que celles de la société civile en général, devraient viser à s'attaquer aux causes profondes de la violence. En répondant aux crises, la communauté internationale assure non seulement les conditions d'une croissance des richesses économiques globales, mais aussi sa propre sécurité. Faire autrement ou ne rien faire c'est assurer le transfert de la pauvreté et du sous-développement vers les pays développés par le biais des étrangers en situation irrégulière, des réfugiés, de la drogue et de la criminalité, etc. Aucune frontière ne sera assez étanche et aucune armée ne sera assez forte pour briser l'instinct de survie⁷⁸.

B. Consolidation de la paix après les conflits : besoins et moyens

148. A l'approche du siècle prochain, les crises économiques, sociales, environnementales et politiques auxquelles sont confrontés un grand nombre de pays en développement revêtent une urgence et une ampleur sans précédent. En outre, derrière les nombreux conflits et événements dramatiques se cache une crise silencieuse, une crise faite de sous-développement, et il est devenu de plus en plus évident que ni les secours d'urgence ni les interventions ponctuelles ne constituent une réponse appropriée à cette crise. Celle-ci ne pourra être résolue que par un processus long et réfléchi de développement humain durable. Cette forme de développement ne se contente pas d'engendrer

la croissance économique, mais en répartit équitablement les fruits. Elle régénère l'environnement au lieu de le détruire. Elle place le pouvoir entre les mains des gens au lieu de les marginaliser. Elle donne la priorité aux pauvres, en élargissant leur liberté de choix et leur champ de possibilité, ce qui leur permet de participer aux décisions influant sur leurs vies⁷⁹.

149. Le concept de consolidation de la paix présenté pour la première fois dans un "Agenda pour la paix" est apparu trop étroit par la suite. Il ne s'agit plus seulement de déployer des efforts pour établir la paix au lendemain d'hostilités. Une définition beaucoup plus large lui est donnée aujourd'hui : la création de conditions visant à assurer une paix durable. Il faut reconnaître, toutefois, que la nécessité d'une approche intégrée de la sécurité commune, idée centrale d'"Un Agenda pour la paix", a été jusqu'ici dans une large mesure ignorée.

150. On se rend de plus en plus compte aujourd'hui que l'aide internationale aux pays en développement est un préalable indispensable à la stabilité mondiale. Cependant, "les pays pauvres n'ont pas besoin de davantage d'aide extérieure" de la forme fournie dans le cadre de la guerre froide, ce dont ils ont besoin c'est d'une aide, de plus en plus importante, pour assurer un développement durable axé sur l'être humain⁸⁰. Ce type d'aide est un investissement vital pour l'avenir.

151. Dans le contexte de la consolidation de la paix avant les conflits, l'Organisation des Nations Unies devrait être préparée à jouer un rôle plus actif et plus constructif pour aider les pays à choisir des stratégies de développement appropriées. Elle devrait renforcer sa capacité analytique et opérationnelle afin d'aider ces pays à formuler des politiques bien conçues, transparentes, crédibles et applicables, tant du point de vue politique que du point de vue socio-économique⁸¹.

152. Malgré le rôle central attribué au développement pour écarter les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, l'aide internationale au développement fait l'objet d'attaques et se trouve menacée, peut être plus que jamais. Ces menaces ont de nombreuses origines, y compris une certaine lassitude à l'égard de l'aide, les priorités nationales concurrentes, le manque de vigueur de l'activité économique et l'incompréhension de l'opinion publique. Les difficultés financières ont contraint un grand nombre de pays à revoir leurs engagements en matière d'aide internationale au développement. Voilà deux années consécutives que l'aide au développement de l'OCDE enregistre une diminution⁸².

153. Ainsi, l'aide publique au développement (APD) des membres du CAD est tombée de 60,8 milliards de dollars en 1992 à 56,0 milliards de dollars en 1993. Plusieurs pays ont annoncé des coupes budgétaires, les engagements ont été réduits et le cycle multilatéral de reconstitution a atteint son point le plus bas du cycle biennal. En outre, la situation dans plusieurs pays bénéficiaires a entravé certains flux qui auraient autrement pu intervenir⁸³. Du fait d'une réduction de 8 % en dollars courants, équivalant à une baisse de 6 % en termes réels, le pourcentage du PNB des membres représenté par l'APD est tombé de 0,33 % en 1992 à 0,30 %, le plus bas niveau enregistré depuis deux décennies.

154. Proportionnellement, les contributions des donateurs aux institutions multilatérales ont fléchi davantage (13 %) que leurs programmes bilatéraux (baisse de 6 %), ce qui a de graves conséquences pour le système de développement des Nations Unies. De fait, alors que les demandes d'aide adressées aux organismes des Nations Unies ont augmenté de façon spectaculaire, le montant des ressources disponibles au titre des programmes de développement, surtout en ce qui concerne la coopération technique, a diminué. Comme l'a indiqué le Secrétaire général dans son rapport sur le financement des activités opérationnelles (A/48/940), au cours de 20 dernières années les ressources de base du PNUD ont stagné en valeur réelle. Plus récemment, dans sa décision 90/34, le Conseil d'administration a préconisé une augmentation de 8 % par an des contributions versées au PNUD au titre des ressources de base pour la période allant de 1992 à 1996. Cet objectif a presque été atteint en 1992, première année du cinquième cycle de programmation, mais les contributions annoncées pour les années suivantes ont accusé une diminution sensible. Dans ces conditions, le montant des ressources allouées aux programmes du cinquième cycle (1992-1996) a du être réduit de 30 %, passant de 4 milliards 163 millions à 2 milliards 972 millions de dollars⁸⁴.

155. Le PNUD occupe une place centrale dans les financements extrabudgétaires et la diminution de ses ressources de base a été ressentie par les institutions spécialisées, car 40 % environ des ressources que celles-ci allouent à leurs activités opérationnelles leur viennent du Programme. La diminution des ressources provenant du PNUD et l'augmentation du nombre de projets exécutés par les pays eux-mêmes ont eu une incidence marquée sur leurs activités de coopération technique, qui ont dû ces dernières années être réduites de moitié dans certains cas⁸⁵.

C. Les Nations Unies : enjeux et activités

156. La difficulté à laquelle est confrontée l'Organisation des Nations Unies aujourd'hui tient à la nécessité d'identifier, d'analyser et de maîtriser plus efficacement les causes profondes des situations donnant lieu à des conflits dans un pays sans porter atteinte à sa souveraineté. Il faut non seulement s'attaquer plus efficacement aux causes fondamentales des conflits, mais aussi, dans la mesure où les divers facteurs en cause sont dans la plupart des cas liés entre eux, appliquer une approche globale en assurant une coordination adéquate.

157. Le Président du Conseil économique et social a déclaré récemment que "la raison fondamentale de l'incapacité de la communauté internationale d'établir la paix internationale est son impuissance récente à faire face efficacement aux facteurs socio-économiques qui conduisent aux troubles"⁸⁶. A son avis, tout aussi important est le fait que "la communauté internationale n'a pas su concevoir les mécanismes qui auraient permis de traduire le consensus mondial existant sur les grandes orientations en programmes viables pour combattre les difficultés socio-économiques"⁸⁷. Ainsi, si chaque institution spécialisée des Nations Unies a un nouveau rôle à jouer ou doit rationaliser et réorienter son activité de façon à accorder une plus grande priorité aux causes fondamentales des conflits, "... à long terme, des programmes concertés seront

peut-être requis pour assurer l'élimination des facteurs à l'origine de la guerre..."⁸⁸.

158. Plus fondamentalement, tout nouveau cadre de coopération pour le développement doit intégrer le nouveau concept de développement durable axé sur l'être humain. Les réflexions concernant le développement ont évolué pour passer d'un concept unidimensionnel axé presque exclusivement sur la performance économique globale à un concept plus riche, multidimensionnel, ayant l'être humain pour centre. Les individus n'ont pas été les principaux objectifs de la politique de développement par le passé, ni même de l'aide au développement, et c'est l'une des raisons pour lesquelles le monde connaît aujourd'hui autant de difficultés⁸⁹.

159. Dans les recommandations qui figurent dans son Agenda pour le développement, le Secrétaire général a demandé à l'Organisation de prendre de nouvelles initiatives en matière de développement préventif et curatif. Les activités de ce type devraient à son avis compléter les activités de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix, de l'assistance aux réfugiés et autres formes d'aide humanitaire. Il faut mettre l'accent sur le développement curatif lorsque le moment est venu de panser les plaies d'une société, de faciliter la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées, de reconstruire et de réhabiliter. Il peut donc être assimilé aux activités entreprises après les conflits pour consolider la paix.

160. En revanche, le développement préventif est considéré comme un complément nécessaire de la diplomatie préventive, d'où la nécessité de "se doter (au sein des Nations Unies) des techniques les plus modernes d'action préventive pour prévoir et prévenir les crises, naturelles ou causées par l'homme." Dans cette optique, les efforts devraient être axés sur la capacité des Etats eux-mêmes de résoudre les conflits internes. Des secteurs spécifiques devraient être choisis pour le renforcement des capacités, y compris les structures judiciaires et légales, les institutions et les instruments visant la protection des minorités et des cultures minoritaires et les services publics de radiodiffusion.

D. Activités de prévention des conflits du système des Nations Unies

161. Les paragraphes ci-après décrivent plusieurs activités réalisées par les organisations et programmes des Nations Unies pouvant être considérées comme des activités de développement préventif.

a) Programmes des Nations Unies

CNUCED

162. La CNUCED, dont la mission de développement est fortement ancrée dans le cadre général de la relation entre stabilité politique et développement économique, s'efforce de contribuer à la réalisation des objectifs propres à son mandat. Dans l'accomplissement de ses tâches, à savoir l'élaboration d'analyses et la promotion du consensus nécessaire à l'adoption de mesures tant au niveau national qu'au niveau international, la CNUCED couvre un large

éventail de questions, y compris celles découlant de l'interdépendance de plus en plus grande entre les pays et entre des secteurs comme la monnaie et les finances, les échanges, la technologie, les produits de base, l'investissement et les services. Les activités de la CNUCED ont pour objectif principal la croissance et le développement, en particulier celui des pays en développement, et elles peuvent favoriser le bien-être et le progrès dans le domaine social et, par conséquent, la stabilité politique et économique.

163. Le deuxième volet des activités de la CNUCED allant dans le même sens concerne l'aide aux nouvelles démocraties et aux démocraties qui ont été rétablies. Les nouvelles démocraties, dont les pays d'Europe centrale et orientale constituent la meilleure illustration, sont caractérisées non seulement par la mise en place de formes démocratiques de gouvernement mais aussi par des changements institutionnels de grande portée, un passage rapide à des systèmes fondés sur l'économie de marché et une plus grande intégration dans l'économie mondiale. Pour aider ces pays, il faut donc non seulement appuyer le processus démocratique au niveau politique mais aussi mettre en oeuvre des mesures pour résoudre les problèmes liés à une réforme complexe dans le domaine économique et les domaines connexes.

164. La CNUCED fournit des avis sur la politique à suivre et met en oeuvre des projets de coopération technique visant à établir de nouveaux cadres institutionnels dans des domaines comme la politique commerciale, les services, l'assurance, les douanes, les transports maritimes, les pratiques commerciales restrictives, la privatisation et l'investissement étranger direct. En outre, des études analytiques sont établies par le Secrétariat en vue des réunions intergouvernementales des organes subsidiaires du Conseil du commerce et du développement de la CNUCED ainsi que par les gouvernements eux-mêmes dans le cadre de l'échange des données d'expérience nationales.

165. L'aide fournie par la CNUCED dans un vaste éventail de domaines (en particulier les échanges, la gestion de la dette et l'efficacité commerciale) vise à aider les pays concernés à surmonter des problèmes spécifiques et à améliorer la compétitivité de leur économie au lieu de s'attacher au renforcement des institutions, étant donné que la majeure partie des institutions nécessaires sont déjà en place.

PNUD

i) Approche générale

166. Reconnaissant que les processus de développement passés et futurs sont reliés au présent par une chaîne ininterrompue d'événements, se succédant les uns aux autres, le PNUD s'efforce de mettre activement en pratique le principe selon lequel "le développement préventif est un complément nécessaire de la diplomatie préventive". En application du cadre d'action organisationnel du PNUD visant à assurer un développement préventif et curatif et conformément aux décisions du Conseil d'administration concernant les arrangements futurs en matière de programmation approuvés en 1995, un crédit représentant 5 % des ressources de base (soit environ 50 millions de dollars des Etats-Unis par an) a été affecté à des activités préventives et curatives dans des "pays se trouvant dans des situations particulières". Le PNUD élabore actuellement des

directives pour l'utilisation des ressources affectées aux pays connaissant des situations de précrise, de crise et de postcrise, compte tenu en particulier de la nécessité d'assurer un appui direct aux mécanismes de coordination en place au niveau national dans le cadre du système du coordonnateur résident des Nations Unies, de renforcer la coordination de l'aide et de soutenir la réalisation par les partenaires nationaux et internationaux d'efforts pour mettre en place une capacité de gestion des crises.

167. Bien qu'elles visent généralement à fournir une aide au développement, les activités du PNUD s'inscrivent de plus en plus dans le cadre d'opérations destinées à coordonner le passage de la phase des secours à la phase de développement grâce à des interventions concertées de l'ensemble des organismes des Nations Unies au niveau du pays. En tant qu'entité centrale de financement et de coordination du système des Nations Unies, le PNUD entretient une relation étroite avec les pays donateurs de l'OCDE et les principaux ministères des pays en développement, sa mission étant d'aider les Etats membres dans les efforts qu'ils font pour incorporer des programmes de consolidation de la paix dans leurs stratégies de développement national.

ii) Stratégie du PNUD pour éviter les situations d'urgence

168. Lorsqu'il a formulé une politique opérationnelle pour répondre aux situations de catastrophe et d'urgence dues à l'action de l'homme, le PNUD a fait une distinction entre, d'une part, les conditions générales de pauvreté, d'inégalité et de dégradation environnementale qui peuvent générer l'instabilité à long terme et les situations exigeant un effort plus large en faveur d'un développement humain durable et, de l'autre, les politiques de développement spécifiques ou les abus qui peuvent à court terme favoriser les catastrophes et les urgences et conduire à des conflits et des accès de violence sporadiques ou durables.

169. En tant que gestionnaire et bailleur de fonds du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies, le PNUD est fortement attaché à encourager la coordination tant au niveau du pays qu'au niveau du Siège en vue d'étayer le plus possible les moyens dont dispose le coordonnateur résident pour coordonner l'ensemble des activités de précrise, de crise et de postcrise. Pour orienter les coordonnateurs résidents dans leur action, le PNUD a formulé un cadre organisationnel axé sur le développement préventif et curatif. Dans ce cadre, qui définit les rôles du coordonnateur de l'ONU, du bureau de pays du PNUD et du Siège du PNUD, c'est au coordonnateur résident qu'incombe la responsabilité de coordonner l'ensemble des activités du système des Nations unies au niveau du pays. Ses tâches sont les suivantes :

- encourager les autorités nationales à utiliser la note de stratégie de pays et d'autres instructions de programmation pour mettre en évidence les risques de catastrophes dues à l'homme dans le pays et engager avec l'Equipe de gestion des catastrophes de l'ONU - composée des chefs de tous les organismes des Nations Unies dans le pays - ainsi qu'avec les autorités nationales des activités de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de planification préalable;

- en réponse aux orientations et initiatives du DAP, du DAH et du PNUD, et en collaboration avec l'Equipe de gestion des catastrophes du pays, développer et maintenir des systèmes d'alerte rapide propres à améliorer la promptitude avec laquelle le gouvernement et la communauté internationale peuvent réagir;
- en coopération avec le DAH et le PNUD, organiser un programme de formation à la gestion des catastrophes et soutenir les activités de suivi du gouvernement concernant le renforcement des capacités nationales pour la prévention des catastrophes, la préparation préalable et l'atténuation des effets;
- dans les pays très vulnérables et sujets à des crises, compléter la diplomatie préventive, menée sous la houlette du Département des affaires politiques, par des projets et programmes de développement spéciaux à formuler par le PNUD et les autres organismes des Nations Unies, le cas échéant, et coordonner les initiatives destinées à prévenir tout risque de catastrophe;
- dans les pays où les risques de crises et de situations d'urgence sont importants, assurer, en totale coopération avec les autorités nationales, une mobilisation internationale des ressources à l'appui des initiatives de développement préventif des Nations Unies. Des "consultations spéciales" avec les donateurs ou des tables rondes sous l'égide du PNUD ou bien des conférences séparées gouvernement/donateurs/Nations Unies devraient être organisées à cette fin.

170. Les bureaux de pays du PNUD, chargés de contribuer au renforcement de la capacité nationale dans le domaine de la prévention des catastrophes, de l'atténuation de leurs effets et de leur gestion, auront quant à eux les fonctions suivantes :

- appuyer et aider le coordonnateur résident des Nations Unies dans ses activités d'organisation et de coordination intéressant la prévention des catastrophes, la planification préalable et la mobilisation des ressources;
- utiliser l'exercice de programmation par pays et l'approche du développement humain durable pour traiter des points potentiellement explosifs dans le système socio-politique et économique du pays et contribuer à la prévention et à l'atténuation des crises et catastrophes potentielles;
- aider les gouvernements à mettre au point des programmes et des projets entrant dans la catégorie du développement préventif (meilleure gestion des affaires publiques, réforme de la fonction publique, réconciliation ethnique, transition politique et économique dans le pays, aide aux groupes vivant dans une extrême pauvreté; rétablissement et réintégration des populations déracinées, réparation de l'infrastructure physique,

reconstruction des systèmes de production, réforme foncière et réglementation de la propriété des terres, réhabilitation par le biais du développement communautaire ou de la région, etc.);

- dans le cadre de l'effort de mobilisation des ressources pour le développement préventif des Nations Unies, proposer des activités de programmation du PNUD, qui pourraient constituer un aspect majeur de l'exercice;
- participer activement au fonctionnement du système d'alerte rapide du pays, au programme de formation à la gestion des catastrophes et aux activités de suivi et d'utilisation des ressources du programme spécial pour la prévention des catastrophes et les activités palliatives.

171. En fournissant un appui général et opérationnel aux coordonnateurs résidents des Nations Unies et à ses bureaux de pays, le Siège du PNUD veillera aux aspects ci-après :

- coopérer étroitement avec le DAP, le DPKO et le DHA et contribuer aux - ou chercher à tirer parti des - actions politiques, diplomatiques et autres des Nations Unies, qui, conjointement avec des initiatives de développement particulières, visent à faciliter la prévention des catastrophes ou des situations d'urgence;
- développer, consolider et rationaliser encore la capacité qu'a le PNUD d'aider les pays et les sociétés en crise à prévenir les situations d'urgence ou à atténuer leurs effets et de mobiliser des ressources pour des activités de développement préventif;
- approfondir la notion de fragilités sociales face aux catastrophes dues à l'homme ainsi que des méthodes de mesure de ces phénomènes;
- coopérer avec le Département des affaires humanitaires à la mise au point du Programme de formation à la gestion des catastrophes, compte tenu en particulier de la nécessité de poursuivre le renforcement des capacités au niveau national et d'assurer la participation de l'ensemble des organismes des Nations Unies;
- organiser des ateliers spéciaux et une formation sur le tas en matière de développement préventif et curatif et de soutien aux opérations de secours d'urgence à l'intention des agents du PNUD à tous les niveaux, y compris le personnel national;
- exploiter les messages envoyés par les mécanismes d'alerte rapide et d'autres informations pour anticiper les situations d'urgence et préparer les coordonnateurs résidents qualifiés à affronter des situations complexes et d'autres crises et, enfin, aider les bureaux de pays à se positionner pour répondre le mieux possible aux situations d'urgence; et

- en coopération avec le Groupe consultatif mixte des politiques, le Comité permanent interorganisations (pour la reconstruction et le relèvement des zones sinistrées par suite de guerres ou de catastrophes), les institutions de Bretton Woods et d'autres partenaires, préparer des projets de directives pour des actions préventives intégrées aux fins de leur examen par le Conseil économique et social.

iii) Activités opérationnelles : le cas du PRODERE

172. Le PNUD s'attache à financer des évaluations à court terme des capacités institutionnelles et à répondre à la nécessité d'améliorer les compétences et les connaissances existantes. La formation, à l'intention des services gouvernementaux, des ONG, des dirigeants communautaires et des agents des Nations Unies, mettra l'accent sur les efforts de développement qui peuvent contribuer à éviter les conflits, à prévenir les catastrophes naturelles et à diminuer la longueur des crises et favoriser un processus de reprise et de reconstruction rapide débouchant sur un développement humain durable.

173. Le PRODERE ("Programme de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés en Amérique centrale"), financé par le PNUD ainsi que par un Etat membre, est un exemple des efforts faits par le PNUD pour favoriser un développement humain durable dans les situations où une crise menace et après les crises (reconstruction). En effet, ce programme est une source d'expériences et d'enseignements qui pourraient être utilisés mutatis mutandis dans les autres régions du monde pour traiter les causes profondes des conflits. Le modèle de "développement humain" appliqué par le PRODERE au niveau local intègre les aspects relatifs aux droits de l'homme et vise à assurer un meilleur accès aux services d'enseignement et de santé ainsi qu'aux services de production, afin de faire de cette activité un instrument valable de prévention des conflits. Il s'attaque non seulement aux causes économiques et sociales de la violence et des conflits, mais assure aussi une formation à la population et l'informe de ses droits et des méthodes pacifiques à sa disposition pour résoudre les différents.

174. On sait que dans plusieurs pays la guerre et la répression ont entraîné le démantèlement des structures locales de décision. Dans ce contexte, le PRODERE a insisté sur l'établissement et le renforcement d'organes de participation à l'élaboration des décisions au niveau communautaire, au niveau microrégional, au niveau municipal et au niveau départemental. Une telle démarche est très précieuse dans l'optique du processus de développement démocratique des sociétés concernées : elle jette les bases de l'organisation et de l'esprit d'initiative requis pour que les institutions participatives et les structures de planification puissent fonctionner.

175. La contribution du PRODERE à la cause des droits de l'homme dans la région de l'Amérique centrale justifierait à elle seule son existence. La terreur que plusieurs années de répression et de désintégration politique avaient suscitée dans la population a été progressivement remplacée par un climat de confiance propre à l'établissement d'un véritable état de droit dans les zones où le PRODERE était en place. Cependant, l'incidence la plus importante a probablement été une évolution globale des mentalités dans ces

sociétés à l'égard des droits de l'homme. Dans nombre de régions, la présence du PRODERE a mis fin au monopole institutionnel des forces armées et a contribué à faire des droits de l'homme un souci et une nécessité de l'ensemble de la population.

176. L'un des aspects les plus efficaces de la stratégie du PRODERE est son approche intégrée et régionale, permettant de prendre en compte les caractéristiques nationales et locales. Cette approche a offert - sur une base non discriminatoire - des possibilités de participation ainsi que d'autres avantages à la population des régions dans lesquelles des groupes de réfugiés, de rapatriés et de personnes déplacées s'installaient. Cette approche non discriminatoire a permis de renforcer les processus de réconciliation.

177. Compte tenu de son caractère pilote et novateur, ainsi que de ses ressources limitées par rapport au nombre important de personnes déplacées dans la région, un programme comme le PRODERE ne pouvait aspirer à couvrir l'ensemble des personnes concernées. Cela a logiquement conduit à cibler les activités du PRODERE dans des zones nettement définies, ce qui était justifié toutefois par le fait que la concentration des ressources a permis de prêter une plus grande attention aux groupes et aux individus qui en avaient le plus besoin. De toute évidence, des ressources humaines et matérielles plus importantes auraient permis une couverture plus large. Cela amène à penser que, pour les programmes à venir, des efforts pourraient être faits pour conjuguer les contributions de divers donateurs et aller plus loin que la mise en oeuvre d'un programme pilote.

PNUE

178. La philosophie générale du PNUE est qu'une concurrence stérile sur les ressources naturelles peut être évitée par le recours à des mécanismes non judiciaires pour la résolution des différends relatifs à l'environnement et que, si ces mécanismes sont fondés sur le concept de "bien commun", c'est-à-dire l'environnement, héritage des générations présentes et futures, on a de plus grandes chances d'arriver par consensus à un compromis doublement positif. Dans cette optique, le PNUE s'efforce de faciliter ce consensus dans un large éventail de domaines. On peut citer, notamment, l'approche multilatérale du processus de paix au Moyen-Orient, diverses eaux internationales - eau de mer et eau douce - et plusieurs conventions internationales et protocoles auxquelles le PNUE est étroitement associé. Ces travaux interagissent avec ceux du Programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière, qui s'occupe du processus complémentaire de codification ou de mise en forme des accords de coopération entre les gouvernements qui permettent de désamorcer les conflits futurs puisque la plupart de ces accords contiennent des mécanismes pour la résolution des différends et l'arbitrage.

179. Le PNUE, conjointement avec le Centre des Nations Unies pour les établissements urbains (Habitat), participe à une série d'interventions dont la plupart visent à étayer et compléter les activités des organismes acheminant des secours dans les situations de crise (HCR, PAM, DAH, etc.). Le

PNUE est cependant fréquemment appelé à traiter les causes profondes des situations d'urgence lorsqu'il existe un lien avec l'environnement.

180. En étroite relation avec les activités précédentes, le PNUE appuie aussi des travaux sur les "réfugiés écologiques", qui posent un problème de plus en plus grave et complexe à la communauté internationale. Le PNUE finance actuellement en partie l'établissement d'un rapport majeur du Climate Institute of Washington et du Green College d'Oxford intitulé "Environmental Exodus: An Emerging Crisis in the Global Arena". Le Programme du PNUE sur la désertification achève également une étude sur les réfugiés écologiques et le Centre d'information du PNUE est en train d'établir un "International Source Guide to Refugee Camps and the Environment", qui doit être publié au début de 1996.

HCR

181. Par le passé, les activités du HCR se tenaient dans des environnements relativement calmes. Cette situation a maintenant changé de façon spectaculaire dans un nombre croissant de régions du fait de la prolifération des conflits internes et de l'escalade des mouvements de population, ainsi que de la volonté beaucoup plus grande de la part de la communauté internationale de faire face à ces problèmes au niveau des pays concernés.

182. Le HCR a adopté une stratégie à trois volets dans le domaine de la gestion des conflits: a) alerte rapide, b) interface entre le maintien de la paix et l'action humanitaire et c) gestion postérieure au conflit. Dans l'optique de la présente étude, seule la première dimension revêt un intérêt particulier. A cet égard, on peut mentionner qu'en raison de l'instabilité latente et de l'existence de nombreux conflits et points chauds sur le vaste territoire de l'ex-Union soviétique, la majeure partie des activités d'alerte rapide sont réalisées dans cette région. Le Bureau régional pour l'Europe (RBE) et le Bureau régional pour le Sud-Ouest asiatique, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (SWANAME) s'occupent de développer encore les systèmes existants pour suivre la situation dans toutes les régions de l'ex-URSS en vue de détecter à l'avance les conflits potentiels et les déplacements en masse de la population et de faciliter une action préventive précoce. L'Unité consultative du HCR sur la CEI et les Etats baltes (PUCIS) et le Centre de documentation sur les réfugiés (CDR) se sont efforcés de faciliter ces efforts dans le cadre des travaux qu'ils mènent pour assurer une couverture plus large et une analyse des évolutions dans la région.

183. Etant donné que d'autres organisations ont déjà établi, ou souhaiteraient établir, des réseaux pour la surveillance en temps voulu et globale des conflits et tensions dans la CEI et dans les Etats baltes, des initiatives concertées offrent à cet égard l'avantage d'éviter les doubles emplois et de permettre un partage des coûts. Ainsi, le HCR et diverses autres organisations ont déjà tiré parti, entre autres, des éléments d'information disponibles sur le Réseau concernant le suivi ethnologique et l'alerte rapide en cas de conflits, qui est le principal réseau de ce genre couvrant cette partie du monde.

184. Au printemps de 1995, le HCR a pris l'initiative d'organiser à Moscou une réunion pour discuter des activités d'alerte rapide et de prévention dans les pays de l'ex-Union soviétique. Cette réunion a rassemblé pour la première fois la plupart des grandes organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui sont actives dans ce domaine ou s'intéressent à ce type d'activité.

185. L'une des nombreuses recommandations et décisions des participants à la réunion sur les activités d'alerte rapide et de prévention a été la création d'une unité de coordination des efforts locaux et internationaux dans ce domaine. Grâce à cette réunion et à ses conclusions, le HCR espère avoir contribué à nouveau de façon significative aux efforts de prévention, de gestion et de résolution des conflits dans la région de l'ex-Union soviétique. Il est conscient, toutefois, que l'attention portée en théorie aux activités d'alerte rapide doit encore être traduite en un soutien financier.

186. A titre d'innovation et à la demande de l'Assemblée générale, le HCR a pris l'initiative d'organiser - conjointement avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) - une conférence régionale sur les problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, des autres formes de personnes déplacées involontairement et des rapatriés dans les pays de la Communauté des Etats Indépendants et dans les Etats voisins. A la suite d'une série de réunions dans la région de la CEI et à Genève, une stratégie globale est mise au point afin d'aider les pays affectés à faire face aux différents types de déplacements involontaires de population observés actuellement, quelle que soit leur cause, et à prévenir activement tout nouveau mouvement de ce type. Le processus est donc orienté vers la recherche de solutions et revêt un caractère préventif. Il est suivi et appuyé par un grand nombre de gouvernements intéressés, d'organisations intergouvernementales, y compris des organisations régionales, ainsi que des organisations non gouvernementales et des agents indépendants.

187. La conférence qui se tiendra en 1996 devrait adopter un programme d'action impliquant tous les groupes de pays et toutes les organisations dans une stratégie multi-annuelle visant à stabiliser les mouvements de population involontaires et à traiter chaque fois que possible les causes profondes dans une optique non politique. Compte tenu de son caractère sans précédent, le processus conduisant à l'organisation de cette conférence est un test de la capacité des Nations Unies et du HCR en particulier de mettre au point, conjointement avec d'autres organisations, des stratégies de stabilisation et de prévention du point de vue humanitaire mais compte adéquatement tenu des problèmes politiques et de développement. Cela pourrait créer un précédent pour d'autres actions de diplomatie préventive humanitaire à caractère régional dans les années à venir.

PAM

188. Le PAM a fait savoir qu'il contribue de façon importante à la prévention des conflits potentiels. Etant donné que l'hypothèse de base est que les conflits éclatent du fait d'iniquités dans l'accès de la population du monde

aux actifs et aux richesses ainsi que dans la distribution de ceux-ci, en aidant les groupes de population pauvres et défavorisés ces disparités peuvent être corrigées et les causes des conflits peuvent être éliminées.

189. En outre, le PAM contribue aux travaux du système des Nations Unies par l'intermédiaire des organes qui ont été expressément créés pour traiter de ces questions : essentiellement le Département des affaires humanitaires (DAH) et, le cas échéant, le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) et le Département des affaires politiques (DAP). Ainsi, le PAM participe aux initiatives conjointes d'alerte rapide du système des Nations Unies, comme la Consultation interorganisations du CAC sur l'alerte rapide et les flux nets de réfugiés et de personnes déplacées, ainsi qu'aux réunions du système d'alerte rapide aux crises humanitaires (HEWS) du Département des affaires humanitaires. Ces deux initiatives sont encore dans une phase de démarrage. En outre, par leur participation au Comité permanent interorganisations et à son Groupe de travail, placés tous deux sous la tutelle du DAH, le Directeur exécutif du PAM et ses collaborateurs contribuent aux discussions pouvant être assimilées à de la diplomatie préventive qui se tiennent lorsque les situations de crise naissante sont examinées et des mesures sont décidées. Le PAM, en tant que programme opérationnel, est bien placé pour fournir des avis et des informations par l'intermédiaire de son réseau de télécopies hebdomadaires d'urgence et il contribue, par l'intermédiaire du système de coordonnateurs résidents, à des échanges d'informations qui permettent la mise en évidence des crises et la recherche de solutions.

190. Le PAM possède une grande expérience de la fourniture d'une aide alimentaire durant les conflits ou après les conflits. Dans le cadre des activités de consolidation de la paix avant les conflits, il faudrait encourager le passage du recours à l'aide alimentaire à l'autonomie alimentaire. Cette transition peut et doit être encouragée par la fourniture : a) d'une aide alimentaire durant une période intérimaire entre la fin du conflit et la reprise de la production agricole/l'autosuffisance en matière de produits alimentaires essentiels; b) des intrants essentiels comme les semences, les engrais et les insecticides; et c) d'une aide technique et de crédits. Le système des Nations Unies, essentiellement la FAO et le FIDA, peuvent jouer un grand rôle à cet égard.

b) Institutions spécialisées des Nations Unies

FAO

191. La contribution de la FAO à la prévention des conflits concerne essentiellement l'alerte rapide. Le système global d'information et d'alerte rapide de l'Organisation suit en permanence la situation de l'agriculture et de l'offre alimentaire et alerte la communauté internationale en cas de crises potentielles dues à des pénuries alimentaires. La FAO participe aussi activement au groupe de travail spécial du CAC sur l'alerte rapide en cas de nouveaux courants de réfugiés et de personnes déplacées ainsi qu'au Comité permanent interorganisations sur l'aide humanitaire.

192. La FAO considère que le renforcement des capacités nationales grâce à la coopération technique et au soutien aux programmes de développement nationaux

et régionaux sont aussi des conditions préalables indispensables à la prévention des conflits et à leur atténuation. Etant donné qu'un grand nombre de conflits, dans les pays et entre les pays, sont dus à la crise sous-jacente de développement à laquelle sont confrontés un grand nombre de pays en développement, les conseils et l'aide au développement fournis par l'Organisation dans le cadre de son budget ordinaire ou grâce à ses ressources extrabudgétaires contribuent à combattre les causes profondes des conflits et par conséquent à réduire le risque que des conflits éclatent.

AIEA

193. Dans le domaine de la prévention et de la gestion des conflits, l'AIEA joue un rôle important en vérifiant le respect par les Etats de leurs obligations de non-prolifération. Actuellement, les Etats qui sont parties à des accords de garanties généralisées s'assurent par ce moyen que les autres Etats respectent leurs obligations de non-prolifération. Les objectifs des garanties généralisées sont les suivants : a) assurer la communauté internationale que l'Etat partie à un accord de garanties généralisées respecte ses engagements d'utilisation pacifique et b) empêcher, du fait du risque d'être rapidement détecté, le passage de l'utilisation pacifique à une autre utilisation (ou à une mauvaise utilisation) des matériaux et installations nucléaires. La communauté internationale compte sur les garanties pour s'assurer que ces objectifs sont bien atteints pour ce qui est à la fois des installations nucléaires déclarées et pour ce qui est de l'assurance de l'absence d'activités nucléaires non déclarées.

194. Le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires et les autres accords prospectifs de désarmement et de contrôle des armes nucléaires exigeront tous des systèmes de vérification efficaces et fiables. Plus les armes nucléaires sont réduites, plus les Etats devront être assurés que les engagements sont observés et respectés. Ainsi, une vérification efficace constitue et constituera un moyen vital de renforcer la confiance, laquelle contribue à son tour à la prévention et à la gestion des conflits. L'AIEA participe déjà à l'application des garanties en ce qui concerne de grandes quantités de matériels nucléaires qui sont considérés comme des surplus des programmes d'armement de certains Etats Membres et est prête à assurer des vérifications analogues dans d'autres Etats dotés de l'arme nucléaire. De fait, la Conférence de reconduction du Traité sur la non-prolifération a recommandé que le matériel nucléaire ne faisant plus l'objet d'une utilisation militaire soit placé sous la surveillance de l'AIEA aussitôt que possible.

195. En tout état de cause, la capacité de l'AIEA de répondre aux espérances engendrées par le système de garanties comme moyen d'accroître la confiance et de contribuer à la prévention et à la gestion des conflits dépendra de la mesure dans laquelle les Etats Membres sont prêts à lui accorder le pouvoir, les ressources et l'appui politiques nécessaires.

196. L'OMI signale également qu'en facilitant ou encourageant l'établissement ou le renforcement des services maritimes portuaires sûrs et respectueux de l'environnement, qui sont une condition fondamentale d'un développement économique stable, ses activités contribuent à la prévention des conflits.

Unesco

197. L'éducation est au centre de toute stratégie de consolidation de la paix. C'est par l'éducation que peut être le plus largement dispensée une initiation aux valeurs, aux aptitudes et aux connaissances qui fondent le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, le rejet de la violence et l'esprit de tolérance, la compréhension et l'appréciation mutuelle entre individus, groupes et nations.

198. Au cours de ces deux dernières années, la communauté internationale s'est dotée d'un cadre de référence et d'action très complet, qui guidera l'action de l'Unesco pendant toute la durée de la Stratégie à moyen terme et qui comprend : le Plan d'action mondial pour l'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie (Montréal, 1993); la Déclaration et le Programme d'action de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), qui fait référence au Plan d'action de Montréal; la Déclaration approuvée par la Conférence internationale de l'éducation (Genève, 1994) et le Cadre d'action intégré; et enfin le Plan d'action pour la Décennie des Nations Unies pour l'enseignement des droits de l'homme (1995-2005), que l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé à sa quarante-neuvième session. Cette dernière a tenu à souligner la responsabilité toute particulière qui incombe à l'Unesco dans la mise en oeuvre de ce plan, en reconnaissant à l'Organisation, conjointement avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme et le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, un rôle capital dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des projets dudit Plan.

199. Le Plan à moyen terme de l'Unesco pour 1996-2001 est axé sur deux types de stratégies : celles qui contribueront au développement et celles qui contribueront à la consolidation de la paix, en faisant progresser la cause de la paix. Pour ce qui est des stratégies concernant la consolidation de la paix, l'Unesco concentrera son action sur des activités en faveur de l'éducation dans les domaines de la paix, des droits de l'homme, de la démocratie, de la tolérance et de la compréhension internationale et encouragera la lutte contre la discrimination, la consolidation des processus et pratiques démocratiques, la libre circulation de l'information, le pluralisme culturel et un dialogue renforcé entre les cultures.

200. Les actions pédagogiques destinées à contribuer à la prévention des conflits et à la résolution pacifique des différends feront partie intégrante des stratégies de l'Unesco qui seront développées durant l'exercice biennal 1996-1997 autour des grands axes suivants : a) promotion des politiques, plans et programmes concernant l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et la démocratie; b) mise au point de manuels, textes et matériels pédagogiques, en particulier sur la prévention des conflits, la non-violence et la résolution pacifique des conflits; c) renforcement des réseaux d'instituts s'occupant de

l'éducation pour la paix, des droits de l'homme et de la démocratie, en particulier en élargissant le Projet des écoles associées et les chaires de l'Unesco et en renforçant la contribution de l'Organisation à la promotion de la tolérance, de la non-violence et de la résolution pacifique des conflits au moyen de l'éducation.

201. L'objectif à long terme que s'est assigné l'Unesco est la mise au point d'un système complet d'éducation et de formation à la paix, aux droits de l'homme et à la démocratie, qui s'adresse à tous les groupes de population et embrasse tous les niveaux de l'éducation, qu'elle soit formelle ou informelle. La stratégie de l'Organisation consistera à mobiliser aussi bien les particuliers que les institutions (gouvernements, éducateurs, médias, familles, parlements, entreprises, syndicats, ONG, etc.). L'Unesco redoublera les efforts qu'elle mène pour lutter contre la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des intellectuels, écrivains, enseignants, journalistes, hommes de science, artistes, etc. Elle rassemblera, en coopération avec ses partenaires, des informations en vue de sensibiliser l'opinion publique partout dans le monde à ces problèmes et de protéger les intellectuels des attaques contre leur vie, leur dignité et leur liberté d'expression.

202. L'Unesco met en oeuvre le Programme pour la culture de la paix qui est l'instrument par lequel elle coordonne les actions qu'elle a engagées dans ses domaines de compétence pour répondre au défi lancé par l'Agenda pour la paix. Ce programme a été formellement établi en février 1994, avec le mandat suivant : a) coordination des nombreuses activités entreprises par l'Unesco dans le cadre des programmes concernant l'éducation, la science, la culture, la communication, les sciences sociales, les jeunes et les femmes, programmes qui contribuent à la culture de la paix; b) établissement de programmes nationaux pour la culture de la paix dans les pays qui sortent de situations de conflit ainsi que dans ceux où les risques de conflits sont réels; c) développement d'un réseau et d'un système d'information pour relier les nombreuses autres organisations consentant des efforts similaires.

203. La constitution de réseaux et le partage d'informations entre tous les participants au Programme - effectifs et potentiels - sont au centre des programmes pour la culture de la paix. En outre, l'Unesco agit déjà au niveau des pays grâce à ses programmes nationaux. L'objectif essentiel des programmes nationaux est d'établir un cadre dans lequel toutes les parties au conflit peuvent s'asseoir autour de la même table pour élaborer des projets de développement humain dont bénéficiera toute la population du pays - et de la région. Ces programmes sont réalisés en coopération avec les bureaux extérieurs de l'Unesco et les commissions nationales, les ONG et les autres membres du système des Nations Unies.

204. Dans tous les cas, les programmes nationaux sont établis à l'invitation des pays d'accueil et les activités s'inspirent des initiatives existantes. Des comités sont constitués, avec la participation de représentants officiels ainsi que d'autres membres de la société civile. Le Programme pour la culture de la paix contribue au développement du programme national et facilite la participation de toutes les parties. Jusqu'ici des programmes nationaux ont déjà été entrepris en El Salvador et au Mozambique et d'autres sont prévus au

Burundi et au Congo. Aux Philippines, l'Unesco coopère avec les participants à un programme pour la culture de la paix qui était déjà en cours. Des demandes ont été reçues d'un grand nombre d'autres pays, y compris le Guatemala et le Nicaragua.

205. Durant la prochaine période à moyen terme et en particulier l'exercice biennal 1996-1997, les stratégies de l'Organisation viseront, entre autres, à mettre en oeuvre la Déclaration et le Programme d'action intégré concernant l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et la démocratie. Dans leur déclaration à la Conférence internationale de l'éducation de 1994, les Ministres de l'éducation se sont engagés, entre autres, à s'efforcer résolument "d'accorder une attention particulière à la formation d'un citoyen solidaire et responsable, qui présente une ouverture sur les autres cultures, capable d'apprécier la valeur de la liberté, respectueux de la dignité humaine et des différences et capable de prévenir les conflits ou de les résoudre par des voies non violentes"⁹⁰. Les objectifs, stratégies et lignes d'action du Cadre intégré concernant l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et la démocratie sont aussi conçus pour développer par l'éducation les valeurs, les connaissances et les comportements qui sont la base nécessaire de la prévention des conflits et de leur résolution pacifique⁹¹.

OMS

206. L'OMS reconnaît que les causes profondes des conflits internes et internationaux actuels sont étroitement reliés à l'échec du processus global de développement; l'inégalité et une répartition déséquilibrée des ressources tant au sein des pays qu'entre eux exacerbent les tensions ethniques, religieuses et culturelles qui conduisent souvent à un conflit ouvert. Dans son "Rapport sur la santé dans le monde 1995 - Comblent les écarts", l'interaction fondamentale entre la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la santé est mise en évidence. Dans cette perspective large, l'éventail des activités de l'OMS qui intéressent la prévention des conflits est très ouvert.

207. Par exemple, les activités de la Division de la santé de la famille qui concernent les femmes et les enfants en situation de conflit et de préconflit ainsi que la collaboration de l'OMS avec les activités des Nations Unies relatives aux droits de l'homme au Rwanda, en Bosnie, etc., rentrent dans ce cadre. L'OMS soutient la stratégie des Nations Unies pour un développement humain durable qui est axé sur la lutte contre la pauvreté, la pleine intégration des groupes sociaux exclus dans le processus économique, l'utilisation rationnelle des ressources environnementales et la protection des droits de l'homme, y compris le droit à la santé. Pour ce qui est de la nécessité d'empêcher que les conflits n'éclatent à nouveau dans les périodes d'après guerre, la Division des situations d'urgence et des situations humanitaires a beaucoup contribué à essayer de réduire la dimension de ce problème. Un grand nombre des activités de pays de l'OMS dans les situations de tension exercent, de par leur nature même, un effet de réduction des conflits. Elles mettent non seulement l'accent sur un retour à la normale, mais facilitent aussi les contacts entre les groupes de belligérants sur des problèmes de santé neutres, établissant ainsi les premières passerelles fragiles vers la paix.

208. Du fait des liens existant entre les conflits et la famine et entre les conflits et le partage adéquat des ressources communes en eau (par. 142), l'OMM joue un rôle important pour atténuer l'incidence des situations de sécheresse en contribuant à une alerte rapide grâce à ses prévisions saisonnières et annuelles à long terme. Par exemple, les scientifiques sont maintenant en mesure de prédire un an à l'avance la gravité de la sécheresse en Afrique ou en Asie du fait des conditions spéciales existant dans l'océan Pacifique tropical connues sous le nom de "El Niño", ce qui permet aux pays concernés de prévoir des mesures appropriées pour en diminuer l'incidence et réduire les conflits.

209. L'OMM fournit un appui efficace en faveur de la Convention internationale pour combattre la désertification qui aura une incidence sur des problèmes critiques comme l'approvisionnement en denrées alimentaires et en eau et les migrations transfrontières. Pour ce qui est de l'alimentation en eau, l'OMM, avec l'appui de la Banque mondiale, a lancé le Système mondial d'observation des cycles hydrologiques pour répondre aux préoccupations croissantes engendrées par l'absence d'informations accessibles sur la rareté des ressources en eau potable et leur durabilité dans un grand nombre de régions du globe.

c) Institutions financières multilatérales

210. Le rôle des institutions financières multilatérales dans la prévention des conflits et l'atténuation des conséquences de ces conflits consiste, premièrement, à améliorer les systèmes d'alerte rapide de façon que la communauté internationale puisse intervenir plus rapidement pour empêcher ou gérer les chocs financiers. De l'avis des participants au Sommet d'Halifax, un tel système exige une surveillance renforcée et plus efficace des politiques économiques nationales et des évolutions des marchés financiers ainsi qu'une meilleure communication de ces informations aux participants au marché.

211. Deuxièmement, les institutions de Bretton Woods ont, à leur avis, un rôle particulier à jouer dans la promotion de la stabilité macro-économique, l'aide à la mise en place de conditions favorables à un développement durable et la mobilisation et le transfert de ressources en faveur du développement. Un fait nouveau important à cet égard est la tendance, dont l'importance a été soulignée par les pays développés comme par les pays en développement, à un renforcement de la coopération entre les institutions de Bretton Woods et les organismes du système des Nations Unies, notamment dans les domaines du développement social, de l'environnement et de l'élimination de la pauvreté. Actuellement, les activités opérationnelles de la Banque mondiale sont davantage axées sur l'élimination de la pauvreté et des crédits plus importants sont consentis aux secteurs sociaux. Le PNUD et le Fonds monétaire international (FMI) coopèrent dans le domaine du renforcement des capacités⁹². On peut aussi ajouter que la participation de la Banque mondiale aux activités de coopération technique a augmenté progressivement au fil des ans, pour atteindre en 1993 un montant total de 3,1 milliards de dollars des Etats-Unis, dont 646 millions de dollars sous forme de prêts. Le montant des ressources

du budget administratif allouées à l'assistance technique est passé de 47 à 66 millions de dollars en 1993. En tant qu'agent d'exécution du PNUD, la Banque mondiale a financé des projets d'assistance technique pour un montant de 64 millions de dollars en 1993, contre 56 millions de dollars en 1989⁹³.

212. A Halifax, les pays du G-7 en particulier se sont engagés à oeuvrer avec les organisations et tous leurs membres pour que les institutions multilatérales compétentes fassent du développement durable un objectif central de leurs politiques et programmes.

E. Financement des efforts de consolidation de la paix avant les conflits

213. Le financement est de toute évidence l'élément le plus critique et la principale contrainte en ce qui concerne les opérations de consolidation de la paix antérieures aux conflits. L'un des enjeux consiste à persuader la communauté internationale de verser des contributions pour financer cette activité alors que le danger immédiat d'une catastrophe humanitaire complexe n'est pas encore évident. A cet égard, on peut mentionner qu'en 1994 le taux de réponse à 14 appels humanitaires lancés conjointement par les institutions a été égal à 77 % des besoins. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, la communauté internationale doit se rendre compte que le coût de la consolidation de la paix avant les conflits ne représente qu'une fraction des dépenses futures totales qui pourraient devoir être engagées pour des opérations de maintien de la paix et, en fin de compte, pour des opérations de consolidation de la paix après les conflits. L'Organisation des Nations Unies peut jouer un rôle de catalyseur afin de convaincre les donateurs de l'importance critique des opérations de consolidation de la paix avant les conflits pour la préservation de la paix et de la sécurité internationales.

V. VERS UNE COOPERATION UNIVERSELLE EN FAVEUR DE LA PREVENTION DES CONFLITS

214. Pour qu'une action plus efficace puisse être engagée pour empêcher que des crises n'éclatent, il faut tirer parti de la complémentarité et des rôles synergiques de l'ensemble des acteurs, y compris l'Organisation des Nations Unies en tant que catalyseur, les organisations régionales et sous-régionales et les ONG. Toutes ces organisations, qui ont les moyens à des degrés divers d'engager une action préventive, peuvent avoir un rôle important à jouer. A cet égard, l'ONUMOZ peut être citée comme exemple pour illustrer comment ce type de coopération, bien que dans un contexte différent, a pu fonctionner parfaitement bien. Un représentant spécial du Secrétaire général extrêmement capable et actif a été appuyé par une communauté de donateurs bien organisée et étroitement solidaire souhaitant exercer une influence sur les points critiques, grâce à l'activité diplomatique intense sur le terrain de quelques pays influents ayant des relations de longue date avec les parties ainsi qu'à une communauté d'ONG forte et motivée.

A. Organisations régionales et sous-régionales

215. Récemment, la communauté internationale a cherché à investir les organisations régionales et sous-régionales d'une plus grande responsabilité dans la prévention des conflits, le rétablissement de la paix et le maintien de la paix. L'Organisation des Nations Unies, avec l'aide du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, s'efforce de coopérer plus efficacement avec les organisations régionales conformément aux principes consacrés par le Chapitre VIII de la Charte. Le Conseil de sécurité divers organismes et accords régionaux n'ont pas tous les mêmes capacités et responsabilités, ni la même disponibilité ou la même compétence - en application de leurs actes constitutifs et d'autres documents pertinents - pour participer aux efforts de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

216. Le Secrétaire général a offert, dans son Supplément à l'Agenda pour la paix, d'aider les organismes et accords à se doter d'une capacité d'action préventive, de rétablissement de la paix et, le cas échéant, de maintien de la paix. Dans la Déclaration prononcée le 22 février 1995 en réponse à cette offre, le Conseil de sécurité s'est félicité de l'offre du Secrétaire général et a appelé plus particulièrement l'attention sur les besoins de l'Afrique. Il a encouragé une coopération et une coordination pratiques entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales. De l'avis de certains Etats Membres, la complémentarité des rôles respectifs de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales en matière de gestion et de résolution des conflits doit être à nouveau soulignée. Ils estiment que les organisations régionales doivent s'attacher en premier lieu à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix, alors que le maintien de la paix et l'imposition de la paix doivent continuer de relever essentiellement de l'Organisation des Nations Unies.

217. Au cours des deux à trois dernières années, certaines des organisations régionales et sous-régionales se sont engagées à faire davantage pour essayer

de résoudre les conflits sur leur continent et ont établi de nouveaux mécanismes institutionnels pour encourager la conciliation et la négociation. Ces initiatives complètent les efforts faits au niveau mondial dans le domaine de la prévention des conflits et augurent bien de la coopération future entre ces organisations et le reste de la communauté internationale.

218. Certains mécanismes de coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales sont déjà en place. Plusieurs organisations régionales, y compris l'OEA, l'OUA, l'Organisation de la Conférence islamique, le SELA et la Ligue arabe sont invités en permanence à participer en tant qu'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale. La plupart de ces organisations ont conclu des accords cadres formels de coopération avec l'Organisation des Nations Unies, encore que ces accords-cadres, tout en établissant les principes de la coopération, ne prévoient pas toujours de mécanismes concrets. La CSCE (rebaptisée depuis OSCE) fait exception à cet égard et a déclaré elle-même en juillet 1992 constituer un accord régional au sens du Chapitre VIII. Néanmoins, rares sont les cas de coopération pratiques sur le terrain entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales dans le cadre d'approches préventives. Le point le plus important est que tout accord de coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales doit être suffisamment adaptable pour répondre à chaque situation qui peut intervenir⁹⁴.

a) Capacités et activités

219. En Europe, la contribution de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) à la prévention des conflits et à la gestion des crises fait désormais partie intégrante du processus de redéfinition fonctionnelle et de développement institutionnel de cette organisation. Conformément à la décision de la Charte de Paris de 1990 et du document d'Helsinki de 1992, l'OSCE doit opérer une transition et passer du cadre de négociation et de dialogue qu'elle était jusque là à une structure opérationnelle active. L'alerte rapide, la prévention des conflits et la gestion des crises constituent des aspects essentiels du mandat de la nouvelle organisation, mais ce sont l'alerte rapide et la prévention des conflits qui ont reçu le rang le plus élevé de priorité.

220. Un instrument aisément disponible d'alerte rapide, envisagé dans la Déclaration d'Helsinki de 1992, est l'exploitation intensive des consultations politiques régulières et approfondies qui se tiennent dans le cadre de la structure et des institutions de l'OSCE. Les possibilités ont été sensiblement élargies avec l'établissement, en décembre 1993, d'un nouvel organe - le Comité permanent. Le dialogue ouvert qui se tient au sein de ce Comité peut contribuer à désamorcer les tensions qui se font jour, à préciser les points sur lesquels il y a un malentendu et à encourager des approches plus conviviales. Un exemple pouvant être cité à cet égard est l'échange régulier de points de vue sur la situation dans les Etats baltes. Un autre instrument d'alerte rapide peut être constitué par les débats réguliers sur la mise en oeuvre qui ont lieu au sein de l'OSCE. Les Etats participants examinent collectivement la façon dont les principes, normes et engagements convenus sont appliqués quotidiennement. Les violations de ces engagements

sont souvent le signe d'un début de conflit. L'OSCE réalise ce type d'examen d'ensemble une fois tous les deux ans.

221. Le troisième instrument d'alerte rapide est constitué par les **missions de longue durée**. Outre qu'elles encouragent le dialogue entre les autorités et les collectivités locales et favorisent un renforcement de la confiance au niveau local, ces missions suivent les évolutions qui peuvent avoir des conséquences dangereuses. L'OSCE considère qu'elle a véritablement contribué à calmer la situation là où ses missions ont été envoyées et qu'elle a certainement contribué à désamorcer les tensions dans la région balte.

222. Les **mesures de confiance et de sécurité** de l'OSCE peuvent aussi servir de voyants d'alerte. L'impuissance de la Yougoslavie à fournir ses données militaires en décembre 1991 était le signe d'un regroupement sérieux des forces à des fins d'agression. En outre, les examens annuels de la mise en oeuvre de ces mesures fournissent l'occasion d'examiner les risques de crises liés aux évolutions militaires dans les Etats participants. Les mesures en question doivent être sans cesse réexaminées afin d'accroître leur potentiel d'alerte et, en particulier, leur applicabilité aux conflits inter-Etats.

223. Le **Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales** a aussi un mandat spécifique et explicite en matière d'alerte rapide. Il a été chargé notamment "de déclencher le plus tôt possible une alerte rapide lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales n'auront pas encore dépassé le stade de l'alerte rapide mais seront, selon lui, susceptibles de dégénérer en conflit dans la zone de l'OSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les Etats participants"⁹⁵.

224. Outre les mécanismes, décisions politiques conjointes et mesures indépendantes des responsables dans le contexte de la prévention des conflits, l'OSCE a mis au point plusieurs autres instruments pour le règlement pacifique des différends comme la Convention sur la conciliation et l'arbitrage, les Procédures de conciliation dirigée aux termes desquelles le Conseil ou la Commission de conciliation peut ordonner à deux Etats participants de rechercher la conciliation. Toutefois, aucune de ces procédures n'a été utilisée à ce jour par les Etats participants.

225. L'OSCE est déterminée à développer sa capacité de prévention des conflits, politique qui a été appuyée par les ministres lors de la réunion du Conseil de l'OSCE tenue à Rome en décembre 1993. En outre, l'appui apporté à l'OSCE lors de la réunion au sommet de l'OTAN en janvier 1994 a de toute évidence donné une nouvelle impulsion politique au développement dynamique des capacités de l'Organisation. Comme ils l'ont dit dans leur déclaration, les alliés de l'OTAN "restent fortement attachés à un renforcement de l'OSCE, qui est la seule organisation à laquelle participent tous les pays européens et tous les pays d'Amérique du Nord, en tant qu'instrument de diplomatie préventive, de prévention des conflits, de sécurité coopérative et de progrès de la démocratie et des droits de l'homme". Ils "appuient les efforts faits pour renforcer les capacités opérationnelles de l'OSCE en matière d'alerte rapide, de prévention des conflits et de gestion des crises".

226. En Afrique, certaines organisations régionales et sous-régionales ont récemment lancé une initiative pour résoudre les conflits sur le continent et par conséquent appuyer les activités de promotion de la paix des Nations Unies. L'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Ligue des Etats arabes et l'Organisation de la Conférence islamique ont coopéré directement avec l'Organisation des Nations Unies dans les négociations avec les partis somalis et dans l'établissement de l'Opération des Nations Unies en Somalie. L'OUA, dont le rôle en matière de gestion des conflits est déjà renforcé, a envoyé des missions d'observation en Afrique du Sud durant le processus de transition vers la démocratie (conjointement avec l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et le Commonwealth) et a aujourd'hui déployé des missions au Mozambique et au Burundi.

227. Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, établi après le Sommet du Caire de 1994, est un exemple des efforts faits pour créer de nouvelles institutions et renforcer les capacités régionales⁹⁶. Ce mécanisme sera guidé par les objectifs et les principes de la Charte de l'OUA, en particulier l'égalité souveraine des Etats membres, la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats membres, leur droit inaliénable à l'indépendance, le règlement pacifique des différends ainsi que l'inviolabilité des frontières des Etats africains héritées du colonialisme. Le principal objectif du Mécanisme pour l'Afrique est de prévoir et de prévenir la récurrence des conflits là où des conflits ont déjà eu lieu. Il aura pour responsabilité d'entreprendre des tâches de rétablissement de la paix et de consolidation de la paix afin de faciliter la résolution de ces conflits. A cet égard, des missions civiles et militaires d'observation et de suivi d'un mandat et d'une durée limités pourront être montées et déployées. Une action prompte et décisive dans ces domaines aiderait à prévenir l'émergence des conflits et, lorsqu'ils éclatent inévitablement, à empêcher qu'ils ne dégénèrent en conflits intenses ou généralisés. En mettant l'accent sur des mesures anticipatives et préventives et une action concertée dans le domaine du rétablissement et de la consolidation de la paix, l'on éviterait d'avoir à recourir à des opérations de maintien de la paix complexes et fortes consommatrices de ressources.

228. Une étroite coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'OUA revêt une importance particulière et des mesures peuvent être prises pour améliorer cette relation ainsi que les communications entre les deux organisations à tous les niveaux. Comme suite à l'adoption par l'OUA en 1993 du Mécanisme de prévention des conflits, les discussions se poursuivent tant à New York qu'en Afrique sur les moyens d'améliorer la coopération et la coordination pratiques entre l'Organisation des Nations Unies et les organismes et accords régionaux, en particulier en Afrique. A cet égard, on peut mentionner que l'OUA, qui a reçu pour mandat de ses membres de travailler sur la prévention des conflits, l'alerte rapide, la médiation et les instruments peu onéreux d'observation et de suivi des situations de conflit et de cessez-le-feu, a établi un Fonds de la paix pour financer des améliorations de ses interventions dans le domaine de la résolution et de la gestion des conflits. Le Secrétaire général, dans son rapport pour le débat de haut niveau du Conseil économique et social en juillet 1995 intitulé "Initiative spéciale pour l'Afrique", a proposé qu'un fonds d'affectation spéciale, géré

par le PNUD, soit établi afin de collecter les ressources nécessaires pour appuyer les efforts de consolidation de la paix de l'OUA. Le Fonds de la paix devrait être un fonds de dotation afin que l'OUA puisse être absolument assurée du maintien de ses contributions. Selon les estimations préliminaires, la dotation de base serait fixée à 100 millions de dollars des Etats-Unis à verser sur une période de cinq ans.

229. Si l'on applique une approche progressive, il semblerait que le recours à une organisation régionale ne soit nécessairement ni la première ni la meilleure mesure à prendre. Par exemple, c'est la Communauté économique des Etats d'Afrique occidentale (CEDEAO) qui a déployé une mission de maintien de la paix pour rétablir l'ordre et encourager les négociations au Libéria. De même, les activités entreprises par l'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et pour le développement en vue d'encourager la paix entre l'Ethiopie et la Somalie ainsi qu'entre les factions opposées au Soudan sont un exemple de l'avantage comparatif des organisations sous-régionales. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pourrait jouer un rôle identique en ce qui concerne les conflits dans cette sous-région.

230. En Asie, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) et différents Etats de plusieurs autres régions ont travaillé de concert avec les quatre parties au Cambodge pour arriver à un accord sur la façon de mettre fin à la guerre civile dans ce pays. Les négociations ont culminé par la signature d'un Accord de paix à Paris en 1991 qui confiait aux Nations Unies la charge de surveiller l'organisation d'élections libres et équitables. Si les gouvernements de chaque région ont contribué à la dotation en effectifs de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), ce sont les pays de l'ANASE et les Etats voisins qui ont envoyé la plus grande partie des 16 000 casques bleus et 3 600 membres de la police civile nécessaires.

231. Lors du Forum régional de l'ANASE, tenu à Bangkok le 25 juillet 1994, un accord a été conclu en vue de l'étude d'une série de propositions concernant des mesures coopératives de sécurité et de renforcement de la confiance en application du principe de "transparence", qui sont toutes conçues de façon à répondre aux besoins régionaux spécifiques de cette sous-région. Ces propositions sont considérées comme un instrument d'alerte rapide et de renforcement de la confiance dans le cadre de la prévention des conflits.

232. En Amérique latine, deux organisations régionales - l'OEA et le SELA - renforcent leurs capacités en matière de prévention des conflits. Les amendements à la Charte de l'OEA, adoptés par l'Assemblée générale de décembre 1985, ont donné de plus grands pouvoirs de médiation au Conseil permanent en lui permettant de "régler les différends entre les membres, que toutes les parties concernées aient ou non convenu (comme cela était auparavant prévu) de renvoyer l'affaire devant l'OEA". Dans ses Déclarations de Santiago de 1991, l'Organisation des Etats américains a insisté sur le fait que les violations des règles démocratiques de base, comme les coups d'Etat militaires, affectaient la stabilité régionale et déclencheraient une réponse collective si les Etats membres considéraient que le problème était suffisamment sérieux. Les amendements ont accru aussi les pouvoirs exécutifs du Secrétaire général de l'OEA en lui permettant de "prendre l'initiative de porter à l'attention du

Conseil permanent toute question qui pourrait porter atteinte à la paix et à la sécurité du continent ou au développement des Etats membres, ce que seul un pays membre était autorisé à faire auparavant⁹⁷.

233. L'Assemblée générale de l'OEA, dans sa résolution AG/RES/1180 (XXII-O/92) du 23 mai 1992, a donné pour instructions au Conseil permanent de créer une Commission spéciale sur la sécurité continentale afin de continuer à étudier la possibilité d'établir des commissions spéciales pour contribuer au maintien de la paix et de la sécurité, comme la Commission chargée de veiller à l'application de l'embargo commercial à Haïti. L'OEA convoque une réunion spéciale des Ministres des affaires étrangères chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Une telle réunion a été convoquée en mai 1993 pour débattre de la situation au Guatemala, pays dans lequel le secrétaire général de l'OEA a été prié de dépêcher une mission d'enquête⁹⁸.

234. Le SELA (Système économique latino-américain), qui a été créé en 1975 pour combler une lacune dans la structure des relations internes en Amérique latine et dans les Caraïbes, où aucune organisation régionale n'existait qui aurait permis à tous les pays de la région de discuter et de prendre des décisions de concert avec les intérêts économiques et sociaux des pays concernés, et de se protéger de ses intérêts, s'est tourné davantage ces quelques dernières années vers les questions de paix et de stabilité dans la région. En 1986, en réponse au besoin collectif d'une région anxieuse de trouver sa propre identité, le SELA a vu son mandat étendu par la décision des membres d'y inclure aussi les questions politiques, offrant à tous les pays de la région un cadre de discussion pour examiner et résoudre les problèmes qui risqueraient de dégénérer en conflit grave. La coopération avec le SELA, qui jouit du statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies depuis sa création, est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale depuis plusieurs années.

b) Amélioration de la coordination

235. Une meilleure coordination des efforts de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales/sous-régionales est indispensable. Pour le moment cette coordination est souvent ponctuelle. Une élargissement de la coordination et des consultations pourrait résulter en partie d'un renforcement des contacts entre les organisations, tant au niveau de leurs représentants sur le terrain, en particulier dans le cadre des relations de travail, qu'au niveau des sièges. Une première mesure consisterait pour les secrétariats des organisations à se réunir et à déterminer leurs priorités en matière de coopération. Un programme d'échanges de personnel - voire de création de bureaux de liaison dans les sièges des organisations - pourrait être établi. On pourrait aussi envisager de conjuguer les efforts diplomatiques des Nations Unies et des organisations régionales/sous-régionales, y compris l'organisation de missions conjointes.

236. La coopération de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales/sous-régionales dans le domaine de la prévention des conflits peut revêtir diverses formes. Par exemple, pour permettre la coordination et la coopération, l'OSCE a déjà informé l'Organisation des Nations Unies de toutes ses activités, en particulier de ses missions. Des fonctionnaires des Nations

Unies sont aussi présents aux réunions des organisations régionales (OSCE, OUA, etc.) au cours desquelles des situations de conflit sont examinées. Les missions des organisations régionales à New York sont en contact constant avec le Secrétaire général de l'ONU et le Conseil de sécurité.

237. Les organisations régionales et l'Organisation des Nations Unies devraient partager davantage les informations fournies par les mécanismes d'alerte rapide, tant sur le terrain - entre leurs représentants locaux - qu'entre leurs sièges. Les organisations concernées ont aussi besoin que leurs membres leur fournissent davantage d'informations sur les problèmes dès qu'ils apparaissent, puis lorsqu'ils s'aggravent. On pourrait envisager de rechercher les moyens d'échanger ces informations par la voie électronique.

238. L'Organisation des Nations Unies devrait aussi pouvoir fournir aux organisations régionales une assistance technique, y compris par le biais d'échanges de personnel. Ainsi, l'OUA, par exemple, a fortement besoin d'une aide pour la formation du personnel ainsi que d'une infrastructure pour pouvoir maintenir une capacité permanente d'action rapide lorsque des alertes sont données ou en cas de crise. Par un appui direct et en canalisant l'appui d'autres donateurs potentiels, l'Organisation des Nations Unies peut contribuer à institutionnaliser l'initiative de l'OUA. Le Fonds de la paix pour les contributions à l'initiative de l'OUA se révélera sans doute un instrument approprié et novateur pour regrouper les ressources de divers bailleurs de fonds. Des apports de fonds des Etats donateurs seraient une autre source utile d'assistance.

239. Dans le domaine de la diplomatie préventive, une forme très pratique et souvent utilisée de coopération est la participation croisée dans le cas des missions, en particulier celles qui visent à établir les faits, ainsi que la participation mutuelle à des réunions et séminaires sur les aspects conceptuels et pratiques de la gestion des conflits. C'est ainsi que l'OSCE a coopéré avec le Conseil de l'Europe et le HCR. Cette coopération avec le HCR a commencé par des missions en Arménie/Azerbaïdjan en 1993 et s'est concrétisée, entre autres, par le rôle d'observateur joué par l'OSCE en 1994 dans le contexte des négociations concernant l'Abkhasie (Georgie), ainsi que par des contacts permanents avec le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. Cependant, une meilleure coordination et une plus grande efficacité de la coordination et de la coopération entre les organisations internationales sont indispensables si l'on veut rétablir la crédibilité de l'action internationale.

240. Actuellement, il faut reconnaître que l'expérience des organisations régionales en matière de prévention des conflits est encore limitée, mais certains avantages comparatifs ont commencé de se manifester. L'OUA dispose d'un certain avantage comparatif dans la diplomatie préventive, grâce à son mécanisme de prévention des conflits. Ce mécanisme manque de ressources, toutefois, et il faudrait étudier en priorité les moyens de le renforcer avec l'aide à la fois des pays africains et d'autres pays, selon que de besoin. Les Etats africains pourraient aussi être encouragés à réaffirmer leur volonté d'utiliser le plus possible l'action préventive, selon les orientations suggérées le 22 février 1995 par le Président du Conseil de sécurité.

241. L'avantage comparatif de l'OSCE est qu'elle peut légitimer politiquement les mesures et les actions internationales. Cette capacité découle essentiellement du caractère universel de sa participation. Tous les Etats, de Vancouver à Vladivostok, participent à l'OSCE sur un pied d'égalité. La valeur politique d'une décision de l'OSCE est renforcée par la règle du consensus qui fait qu'il est plus difficile pour les Etats de se dissocier d'une décision une fois qu'elle est prise. En outre, d'après le concept global de sécurité, qui relie explicitement le maintien de la sécurité et de la stabilité au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'OSCE peut s'attaquer aux causes profondes des tensions et appliquer un traitement global à un stade précoce. En outre, l'OSCE a reçu nettement pour mandat de s'occuper des crises au sein des Etats.

242. En conclusion, il faut souligner que la coopération mutuelle devrait permettre à chacune des organisations internationales de préserver son propre domaine d'action et ses propres responsabilités, tout en évitant un chevauchement des travaux, et en économisant ainsi des ressources et en assurant un meilleur rapport coût-efficacité.

B. Organisations non gouvernementales

243. Les années 90 ont été marquées non seulement par une multiplication rapide du nombre des ONG partout dans le monde mais aussi par leur participation de plus en plus active aux affaires internationales. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUAD) marque un tournant car elle a légitimé les ONG en tant qu'acteurs importants dans le dialogue sur l'environnement et le développement et leur a permis de devenir partie intégrante du processus international de décision. Un grand nombre d'ONG ont estimé que leur "mouvement" international avait finalement été reconnu et que les ONG avaient fait leur entrée sur la scène politique⁹⁹. Cette tendance s'est maintenue à la Conférence internationale sur la population et le développement, qui s'est tenue au Caire en septembre 1994, au Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague en mars 1995, et à la Conférence mondiale sur les femmes, qui a eu lieu à Beijing en septembre 1995. Les activités des ONG couvrent non seulement la promotion des droits de l'homme, l'aide au développement et les actions en faveur de l'environnement mais aussi la coopération avec les diverses phases du processus de paix, c'est-à-dire l'alerte rapide, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix.

244. Les avantages comparatifs des ONG sont bien connus. Premièrement, elles possèdent une expérience considérable et durement acquise dans la mise en oeuvre des stratégies, programmes et projets, en particulier au niveau des communautés. Deuxièmement, elles ont une très grande expertise de l'organisation et de la gestion des opérations de secours humanitaire, auxquelles elles participent, sporadiquement, depuis plus de 200 ans! On peut aussi ajouter que les ONG ont été étroitement associées, parfois à leurs risques et périls, à l'établissement de normes ainsi qu'aux efforts de promotion, de protection, de sensibilisation et de renforcement des infrastructures dans le domaine des droits de l'homme partout dans le monde. Troisièmement, les ONG sont en mesure de transcender les frontières

politiques, religieuses et culturelles traditionnelles. Quatrièmement, les ONG peuvent réagir rapidement et de manière souple.

245. Novatrices et imaginatives, les ONG qui ont une connaissance de base des dimensions psychologiques des conflits peuvent jouer un rôle très important pour circonscrire ceux-ci. La coopération des ONG locales qui disposent du savoir-faire requis pour la résolution des conflits sur la base de la culture et de la sagesse traditionnelles peut se révéler très utile pour la médiation et la réconciliation. La communauté universitaire, les instituts de recherche et les groupes de réflexion peuvent fournir des alertes rapides sur la base d'études empiriques et de recherches futures sur l'évolution des situations.

246. Bien que les ONG n'aient participé que marginalement aux missions de maintien de la paix des Nations Unies, leurs représentants ont contribué aux activités d'observation, à l'organisation des élections et des référendums ainsi qu'aux activités de suivi et de soutien. Le Secrétaire général, dans sa déclaration à la Réunion interinstitutions, tenue le 10 avril 1993 à Bangkok, a appelé de ses vœux un renforcement de la coopération avec les ONG. Il a aussi reconnu qu'elles avaient joué un rôle très important dans certaines régions. "Elles (les ONG) étaient plus importantes en Somalie que les organismes des Nations Unies. Au moment où ces organismes étaient effrayés par la situation, les ONG étaient déjà sur le terrain et faisaient un travail admirable"¹⁰⁰.

247. Dans son discours inaugural prononcé lors de la Conférence mondiale de Partenariat en action (PARINAC) tenue à Oslo en juin 1994, le Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés a souligné l'importance de l'action des organisations non gouvernementales dans le domaine de la prévention. Elle a aussi souligné combien il importait de maintenir des consultations entre le HCR et les organisations non gouvernementales sur les situations d'urgence et la question de la prévention a aussi été le thème d'une section spéciale du Plan d'action adopté par la Conférence d'Oslo.

248. La recommandation 33 de la Conférence adoptée sous le titre "Prévention" se lit comme suit :

"Le HCR et les ONG devraient établir des systèmes efficaces d'alerte rapide par l'intermédiaire desquels ils pourront partager des informations essentielles sur les causes profondes des flux de réfugiés et sur les zones où ces flux risquent de se produire, afin de contribuer à la résolution rapide des conflits et à la promotion des efforts de maintien de la paix et de consolidation de la paix. Le HCR devrait fournir aux ONG, en particulier les ONG locales, des informations sur les bases de données existantes et sur les systèmes d'information comme l'International Refugee Electronics Network (IRENE). Les ONG devraient être formées à la collecte, à l'analyse et à la diffusion des informations provenant des systèmes d'alerte rapide, ainsi qu'à l'utilisation de ces systèmes en réseau afin d'améliorer les mécanismes d'alerte rapide. Les ONG devraient partager cette information directement avec le HCR de façon à éviter de compromettre leurs activités dans les régions où il risque d'y avoir des mouvements de réfugiés et d'assurer la confidentialité".

249. Le rôle des ONG dans la prévention des conflits ne saurait être trop souligné. En fait, "outre les ONG traditionnellement associées au processus de paix, par exemple le **Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge***, il y a aujourd'hui dans le monde un grand nombre d'ONG qui travaillent en faveur de la prévention, de l'atténuation et de la résolution des conflits, y compris **International Alert, Physicians for Social Responsibility, Transnational Foundation for Peace and Future Research et Médecins sans frontières**"¹⁰¹. Cependant, plus important encore, c'est leur capacité de transcender les frontières politiques religieuses et culturelles traditionnelles qui les rend indispensables en tant que partenaires dans l'action concernant les conflits au sein des Etats à leurs divers stades. Les ONG peuvent aussi jouer un rôle important en intervenant effectivement dans les situations de conflit, souvent au niveau informel, pour apaiser les tensions, assurer une médiation et faciliter les tâches.

250. En outre, les ONG peuvent, par exemple, aider l'Organisation des Nations Unies à éviter des dépenses inutiles lors du déploiement des missions. Elles pourraient contribuer (sur demande) à déterminer notamment les caractéristiques logistiques des pays concernés. Etant en contacts étroits avec la population locale, pouvant communiquer directement avec celle-ci et ayant une connaissance de première main de la situation des pays en matière de sécurité, les ONG pourraient contribuer à la planification de l'intervention des Nations Unies.

251. L'exemple du **Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** qui, au fil des années, a conçu son rôle dans la prévention des conflits de façon plus active permet d'imaginer ce que certaines ONG peuvent faire dans ce domaine. Lorsqu'un conflit est encore au stade politique ou ne fait que commencer, la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge peut offrir de jouer le rôle d'un intermédiaire neutre en temps de paix ou il peut lui être demandé de constituer spécialement une équipe de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin d'essayer d'organiser un processus de prévention et de résolution de conflit¹⁰². D'autres interventions moins directes dans la prévention des conflits sont aussi possibles par les sociétés nationales de la Croix-Rouge. Elles peuvent oeuvrer pour influencer à titre privé les responsables de groupes dont les divergences peuvent provoquer un conflit afin que ces différences puissent être résolues de façon pacifique dans l'intérêt du bien-être de la population et de la santé économique et sociale à long terme de la nation.

252. Le **Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** a considéré, pendant la majeure partie de ses premières années d'activité, que la prévention des conflits relevait dans une large mesure des Etats et des populations dans lesquels le Mouvement, par son dévouement et sa compassion, pouvait à long terme contribuer à faire naître des attitudes favorables à la paix et à la coopération internationale. Au cours du siècle actuel, une

* Du fait de son statut spécial, le **Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** n'appartient pas au sens strict à la catégorie des ONG, mais il a été retenu ici pour des raisons pratiques.

vision plus entreprenante du rôle de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge dans la prévention des conflits s'est développée peu à peu, en particulier depuis les années 50, lorsque la paix est devenue un thème clef à l'ordre du jour des conférences et dialogues du Mouvement¹⁰³.

253. Les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peuvent, par les tâches qu'elles réalisent normalement en temps de paix, établir et mener des activités propres à circonscrire et à empêcher les conflits sociaux. Elles peuvent mettre au point et gérer un programme pour l'enseignement des compétences nécessaires en matière de prévention des conflits, de médiation et de résolution des conflits à l'intention d'individus et de groupes. En particulier, elles peuvent établir des programmes d'enseignement et de services qui tendent à améliorer la situation des minorités; les problèmes relatifs aux minorités sont une source fréquente de troubles dans la société civile et les populations minoritaires elles-mêmes sont fréquemment parmi les plus pauvres et les plus vulnérables, ce qui est une source de tensions sociales.

254. Une autre initiative prise dans le domaine de la prévention des conflits par les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est de se fédérer afin de faire parvenir leurs vues sur la promotion de la paix jusqu'aux gouvernements et organismes intergouvernementaux de tous les pays du monde. Les possibilités limitées qu'a la Fédération d'assurer la prise en compte de ses vues et de ses données d'expérience dans le dialogue et les activités de la communauté intergouvernementale internationale pourraient être sensiblement améliorées si les sociétés nationales prêtaient à la Fédération des représentants intergouvernementaux fins diplomates.

255. L'établissement de **International Alert** en 1985 avait pour origine la reconnaissance des lacunes dont souffrait le système international et qui empêchaient de s'attaquer aux causes profondes des violences internes et de combattre leurs conséquences. Ce petit organisme a axé son effort sur la nécessité d'une alerte rapide et d'une action de prévention des conflits et a oeuvré en partenariat avec d'autres pour essayer de résoudre des conflits dans des situations et des pays particuliers. **International Alert** s'occupe activement de la mise au point de programmes de formation visant à rendre les individus plus autonomes et à leur donner les moyens de contribuer à la prévention des conflits. Elle est aussi active dans un grand nombre de régions et de pays, notamment certaines parties de l'Afrique, les Etats et Républiques de l'ex-Union soviétique, l'Europe centrale et orientale, l'Amérique latine, l'Asie et le Pacifique Sud. **International Alert** s'occupe aussi de programmes thématiques sur des questions telles que les droits des minorités, la constitution de réseaux et le rétablissement de la paix par les citoyens eux-mêmes partout dans le monde, en plus de questions comme l'alerte rapide et la diplomatie préventive. Elle collabore avec les organisations locales et régionales et cherche à rendre ses partenaires plus autonomes grâce à ses initiatives thématiques et des actions concernant des pays particuliers.

256. Un autre exemple est celui des **ONG sud-africaines**. Ces ONG ont participé activement à la résolution du conflit durant la difficile transition du pays. Compte tenu de leur expérience, certaines ont estimé que les

spécialistes sud-africains de la résolution des conflits pouvaient maintenant contribuer à apaiser les tensions dans d'autres parties de l'Afrique.

257. La capacité des syndicats et des associations commerciales, des universités, des groupes de réflexion, des organismes de développement et d'autres secteurs de la société civile devrait être renforcée afin que ces organisations puissent éventuellement participer à la résolution des conflits. Il est incontestable que des modifications des méthodes de travail et des relations futures entre les ONG et l'Organisation des Nations Unies sont nécessaires.

258. Le rapport établi par le CCI en 1993 sur les activités du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales à la base et au niveau national¹⁰⁴ a noté les différents types d'interaction et de coopération qui se développent partout dans le monde entre les organismes du système et les ONG dans le cadre des programmes opérationnels et l'intérêt que cette collaboration peut présenter pour l'efficacité des activités opérationnelles. Il a noté aussi que si un grand nombre d'organismes du système et d'organisations ont collaboré davantage avec les ONG ces dernières années, l'organisation pour laquelle les interactions avec les ONG sont les plus vastes - l'Organisation des Nations Unies - n'a pas encore inventorié et organisé ses travaux collectifs. Le CCI recommandait donc que "le Secrétaire général ... définisse une politique d'ensemble et un cadre général pour les nombreux programmes de l'Organisation des Nations Unies qui sont exécutés en collaboration avec les ONG" (recommandation 6).

259. Comme cela est noté dans une autre étude récente du CCI sur la promotion de la femme¹⁰⁵, aucune mesure n'a été prise dans le cadre du Secrétariat des Nations Unies pour remédier à l'insuffisance de la collaboration avec les ONG. En conséquence, dans le même rapport, le CCI a de nouveau insisté sur la nécessité de mettre en place une politique d'ensemble et un cadre général pour travailler avec les ONG sur la base des principes de subsidiarité, de division des tâches et de partenariat véritable. La participation des ONG aux activités des Nations Unies relatives à la prévention des conflits devrait faire partie intégrante de cet effort.

260. Les Inspecteurs estiment que la contribution des ONG à la résolution des différends pourrait être améliorée et qu'un développement des moyens qu'elles ont de fournir des informations et des analyses pouvant intéresser l'action à mener serait le bienvenu. Aucun effort ne devrait être négligé pour encourager une participation accrue des ONG conformément à deux principes centraux, à savoir le principe de la subsidiarité, selon lequel le problème doit être traité au niveau le plus approprié et le principe de la division des tâches, fondé sur l'avantage comparatif¹⁰⁶.

261. Il serait en particulier souhaitable que les organisations non gouvernementales actives dans un pays donné - ou ayant une expérience particulière des problèmes existant dans un pays ou une zone particulière - fassent partie des dispositifs consultatifs mis en place en vue d'une action préventive concertée de l'Organisation des Nations Unies, des organisations régionales ou sous-régionales et d'autres acteurs. Il importe aussi d'établir des arrangements consultatifs appropriés entre les organisations non

gouvernementales elles-mêmes opérant dans un pays ou une zone particulière. L'expérience a montré en effet que la multiplicité des organismes non gouvernementaux et leur manque de concertation peuvent conduire à la confusion et par conséquent à des résultats inefficaces.

Notes

¹ "The United Nations: The Lessons of Fifty Years". Déclaration prononcée à la cinquantième session de l'Assemblée générale par le Très Révérend Malcolm Rifkind, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères et aux affaires du Commonwealth du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

² Boutros-Ghali, Boutros, déclaration prononcée à l'occasion de la Journée internationale de la paix.

³ Déclaration de clôture du Président de la cinquantième session de l'Assemblée générale au cours du débat général.

⁴ Voir "La participation des organismes des Nations Unies à la fourniture et à la coordination de l'aide humanitaire" (JIU/REP/95/9).

⁵ Discours prononcé par le Secrétaire général sur l'Organisation des Nations Unies et les nouveaux conflits internationaux, à l'Institut universitaire des hautes études internationales (Genève). SG/SM/95/47 du 3 juillet 1995, p. 8.

⁶ Rapport du Comité préparatoire du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, document A/50/48 du 21 octobre 1995, p. 2.

⁷ "Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation", document A/50/1 du 22 août 1995, p. 5.

⁸ "Conflict prevention - The humanitarian perspective". Documents présentés à la XIXe Table ronde sur les problèmes actuels du droit humanitaire international, p. 55.

⁹ Rapport sur le développement humain 1994, PNUD, Oxford University Press, New York, 1994, p. 50.

¹⁰ Ibid.

¹¹ International Herald Tribune, 1er juin 1994.

¹² Bulletin journalier, Mission des Etats-Unis à Genève, 11 juillet 1995/No 125.

13 "Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", documents A/50/203 et E/1995/79 du 14 juin 1995, p. 5.

14 Rapport sur le développement humain 1994, op. cit., p. 53.

15 Document A/50/1, op. cit., p. 90.

16 Une brigade de déploiement rapide des Nations Unies, proposition des Pays-Bas.

17 Spiegel, Daniel L., "The United Nations at 50 : a vision of the future". Discours inaugural au séminaire Leangkollen, Institut Nobel, Oslo (Norvège), 6 février 1995.

18 Rapport du Gouvernement canadien, septembre 1995.

19 Talbot, Strobe. "American Eagle or Ostrich" ? : The case for the US in the UN. Discours prononcé à l'occasion du World Affairs Council de Denver, le 28 février 1995.

20 "What's the UN doing for US? Plenty, says Albright". Diplomatic World Bulletin, 20-24 février 1995.

21 Ibid., p. 8.

22 Documents A/50/203 et E/1995/79, op. cit., p. 51.

23 "Etude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix" (JIU/REP/95/6, A/50/572 du 24 octobre 1995) p. 8.

24 Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, document A/50/230 du 22 juin 1995, par. 18.

25 De Soto, Alvaro et Del Castillo, Graciana, "Obstacles to peacebuilding", dans "Foreign Policy", No 94, printemps 1994, p. 71.

26 Ibid.

27 Communiqué du Sommet d'Halifax, 15-17 juin 1995. Voir annexe I du document A/50/254, S/1995/501, p. 11.

28 Del Castillo, Graciana, "Post-conflict peace-building : The challenge of the UN". Etude de la CEPAL, No 55, avril 1995.

29 Une brigade de déploiement rapide de l'ONU, op. cit.

30 Ibid.

31 Document A/50/230, op. cit., par. 13.

32 JIU/REP/95/6, A/50/572, op.cit.

33 Del Castillo, Graciana, op.cit., p. 3.

34 Les programmes nationaux de consolidation de la paix après les conflits, mis en oeuvre par l'UNESCO, par exemple, prévoient la concertation et la gestion pacifique des différences et des conflits. Depuis l'élaboration du projet jusqu'à sa mise en oeuvre, chaque décision doit être prise par consensus entre les anciens ennemis. Si, durant la guerre, la gestion des conflits a été violente, la difficulté durant la période d'après guerre tient à réapprendre le dialogue, à négocier et à gérer les conflits de manière constructive.

35 Spiegel, Daniel, op. cit.

36 Charte des Nations Unies, Article 1.1.

37 Evans, Gareth. "The Future of the United Nations : an Australian Perspective". Discours prononcé au Forum international des femmes, New York, 25 octobre 1995.

38 "Agenda pour la paix : diplomatie préventive et questions connexes", résolution 47/120 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1992.

39 Evans, Gareth, op. cit.

40 "Un Agenda pour la Paix", p. 11.

41 Résolution 47/120, op. cit., alinéa du préambule.

42 Spiegel, Daniel, op. cit.

43 Charte des Nations Unies, Article 11.

44 Déclaration de clôture du Président de la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale.

45 Résolution 47/120, VII, alinéa du préambule.

46 Depuis 1989, le Conseil de sécurité a adopté bien plus de 400 des plus de 1 000 résolutions examinées.

47 Résolution 47/120, I, par. 4.

48 Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, supplément No 1 (A/47/1), par. 82.

⁴⁹ Findley Trevor, "Multilateral country prevention, management and resolution", dans SIPRI Yearbook 1994, Institut de recherche internationale de Stockholm, Oxford University Press, 1994, p. 25.

⁵⁰ "Conflict prevention - The Humanitarian perspective", Document d'information présenté par l'Institut international du droit humanitaire à la XIXe Table ronde sur les problèmes actuels du droit humanitaire international, 29 août-2 septembre 1994, San Remo (Italie), p. 10.

⁵¹ Budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995. Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix. Représentants spéciaux, envoyés et autres personnalités exerçant des fonctions comparables. Rapport du Secrétaire général, document A/C.5/49/50, 8 décembre 1994, p. 2-3.

⁵² Déclaration du Président du Conseil de sécurité, document S/PRST/1995/9, du 22 février 1995.

⁵³ Document S/23500.

⁵⁴ Note du Secrétaire général A/46/882, 21 février 1992.

⁵⁵ A/47/277-S/24111.

⁵⁶ A/50/1, p. 91.

⁵⁷ Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, partie 2, affaires politiques, section 2, document A/50/6, section 2 du 12 mai 1995.

⁵⁸ Evans, Gareth, op. cit.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ ST/SGB/Organisation, Section Opérations de maintien de la paix, 22 mars 1995.

⁶¹ Boutros-Ghali, Boutros, "An Agenda for Peace: One Year Later". "Eurobis", volume 37, numéro 3, été 1993, p. 323.

⁶² Résolution 47/120 de l'Assemblée générale, alinéa du préambule.

⁶³ Delcastillo, Graciana, op. cit., p. 8.

⁶⁴ "Un Agenda pour la paix", op. cit., p. 5.

⁶⁵ Delcastillo, Graciana, op. cit., p. 1.

⁶⁶ Ibid., p. 22.

⁶⁷ Evans, Gareth, "Cooperating for Peace: The Global Agenda for 1990s and Beyond", 1993, p. 178.

68 "Un Agenda pour la paix", p. 9.

69 Ibid., p. 15.

70 A/50/230, op. cit., par. 18.

71 Ramcharan, Gangapersand, Early warning in the United Nations grand strategy, dans "Early warning and conflict resolution", publié par K. Rupesinghe et M. Kuroda, St. Martin's press, Inc., 1992, p. 181.

72 "La participation des organismes des Nations Unies à la fourniture et à la coordination de l'assistance humanitaire", JIU/REP/95/9.

73 Communiqué du Sommet d'Halifax, op. cit., p. 11.

74 James Gustave Speth, "Wake up OECD: development assistance is not optional", dans International Herald Tribune, 19 mai 1995.

75 "Mais tous les échecs de développement ne créent pas des crises de sécurité. Une distinction doit être faite entre les conditions générales de la pauvreté, de l'inégalité et de la dégradation environnementale qui peuvent générer l'instabilité à long terme (et auxquelles il faut s'attaquer dans le cadre d'un effort plus large de promotion d'un développement durable) et les évolutions, politiques ou abus spécifiques qui peuvent précipiter les conflits et conduire à des violences sporadiques ou durables." (Rapport de la Commission de la Gouvernance globale, "Notre voisinage global", 1995, p. 97).

76 Speth, James Gustave, op. cit.

77 Ibid.

78 Speth, James Gustave, déclaration à l'occasion du Séminaire "Africa: conflict prevention, new development initiatives", tenu le 24 mai 1994 à l'African American Institute (New York).

79 Rapport sur le développement humain 1994, op. cit., p. iii .

80 Speth, James Gustave, op. cit.

81 Delcastillo, Graciana, op. cit., p. 8.

82 Ibid.

83 Coopération pour le développement, rapport de 1994, par James H. Mitchell, Président du Comité d'aide au développement, OCDE, partie IV, "Tendances du volume et de la répartition de l'aide publique au développement".

84 "Activités opérationnelles du système des Nations Unies concernant la coopération internationale pour le développement. Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies : Note du Secrétariat", E/1995/98 du 23 juin 1995, par. 31, p. 14.

85 Ibid., par. 33, p. 15.

86 Communiqué de presse DH/1823, 2 février 1995.

87 Ibid.

88 Déclaration du Secrétaire général lors de la Conférence des pays nordiques sur le thème "Les pays nordiques à l'Organisation des Nations Unies - pour la paix et le développement", 11 janvier 1995, communiqué de presse (SG/SM/95/5).

89 Speth, IHT, 19 mai 1995.

90 Document ED-BIE/CONFINTED 44/5, par. 2.4.

91 Ibid, par. 9.

92 E/1995/98, op. cit., par. 15, p. 10.

93 Ibid., par. 16, p. 19.

94 Evans, Gareth, op. cit.

95 Helsinki, 1992, Décisions II (3).

96 Rapport spécial, The US Contribution to Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa (Rapport de l'Institute of Peace Symposium des Etats-Unis, lors de sa réunion du 28 septembre 1994).

97 Europa World Yearbook 1994, vol. 1 (Europa Publication, 1994), p. 192.

98 Rapport sur le "Partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales" (JIU/REP/95/4), p. 20.

99 Kakabadsev, Y. et Burns, S. "Movers and Shapers: NGOs in international affairs", dans "Development", Journal of the Society for International Development, 1994 : 4, p. 52.

100 SG/SM/1428, 14 avril 1993.

101 Kunugi, Tatsuro, "The role of NGOs in the peace process", Colloque de Tokyo sur les "New Dimensions of United Nations Peacekeeping operations". Université des Nations Unies, 19-20 janvier 1995, Tokyo.

102 XIXe Table ronde sur les problèmes actuels du droit humanitaire international, "Conflict prevention - the humanitarian perspective", 29 août-2 septembre 1994, San Remo, Italie, p. 101.

103 Ibid., p. 100.

104 "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 et document des Nations Unies A/49/122 du 13 avril 1992, "Résumé", recommandation 6.

105 "La promotion de la femme au moyen et dans le cadre des programmes du système des Nations Unies : Que se passera-t-il après la quatrième Conférence mondiale sur les femmes?", JUI/REP/95/5, par. 233-240, p. 63-64.

106 Kunugi, Tatsuro, op. cit.