



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/572/Add.1
17 juillet 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 118 de l'ordre du jour

CORPS COMMUN D'INSPECTION

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de présenter à l'Assemblée générale ses observations concernant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Étude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix" (A/50/572).

ANNEXE

Observations du Secrétaire général

I. GÉNÉRALITÉS

1. Le Secrétaire général souscrit à l'orientation générale du rapport, qui constitue une importante contribution au débat sur une question vitale et complexe. Les efforts actuellement déployés pour accroître la cohésion et la qualité de l'assistance humanitaire dans des opérations d'urgence complexes vont se trouver renforcés par cet examen approfondi de la question.

II. OBSERVATIONS CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

2. La version définitive de la Circulaire du Secrétaire général relative aux fonctions et à l'organisation du Département des affaires humanitaires est pratiquement terminée, après les récentes modifications apportées à la structure du Département, et elle sera publiée sous peu.

Recommandation 2

3. Le Secrétaire général souscrit à la recommandation.

Recommandation 3

4. Le Secrétaire général apporte son appui à cette recommandation et fait observer que la Division de l'analyse des politiques du Département des affaires humanitaires traite, dans son programme de travail en cours, de certains des points dont il est question dans la recommandation.

Recommandation 4

5. Le Secrétaire général est lui aussi d'avis que les organisations non gouvernementales (ONG) et les établissements universitaires sont des partenaires importants tant au niveau de la conception qu'à celui de la réalisation des actions humanitaires. À cet égard, il convient de relever que trois consortiums d'ONG sont des membres actifs du Comité permanent interorganisations et que le Département des affaires humanitaires étudie actuellement avec les représentants des ONG la possibilité d'affecter un fonctionnaire du Siège à la liaison avec les ONG. De même, le Département et les établissements universitaires entretiennent une vigoureuse collaboration, notamment en procédant à des échanges dynamiques d'idées sur des crises humanitaires spécifiques, en organisant des conférences sur des questions intéressant le Département et en prêtant leur concours pour la formulation de politiques et directives concrètes.

Recommandation 5

6. Le Secrétaire général souscrit sans réserve à l'idée d'une coopération renforcée et d'une plus étroite collaboration dans le partage et l'analyse de l'information sur des situations d'urgence complexes et relève que le

/...

Département des affaires humanitaires, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques ont déjà mis en place un cadre détaillé de coordination de leurs activités, qui concerne à la fois le stade de la planification et celui de l'exécution et qui prend également en compte la participation des organisations des Nations Unies, y compris le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les avis des organismes humanitaires et des programmes faisant partie du Comité permanent interorganisations sont par ailleurs régulièrement sollicités par le canal des mécanismes de consultation. Pendant les situations de crise, il est constitué des groupes de travail spéciaux, auxquels participent les institutions appropriées, pour débattre des questions de politique et d'exécution, comme cela s'est produit dans le cas d'Haïti. Les idées mises en avant par ces groupes aident le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires à traiter la dimension humanitaire des opérations de maintien de la paix. En ce qui concerne la recommandation tendant à ce que le Comité permanent interorganisations fasse rapport au Conseil de sécurité par l'intermédiaire du Département des affaires humanitaires, il convient de noter que c'est au Secrétaire général, et non à tel ou tel département, qu'il incombe de faire rapport au Conseil.

Recommandation 6

7. Le Secrétaire général est pour sa part pleinement convaincu de la nécessité de renforcer le respect et la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence complexes. C'est pourquoi des éléments droits de l'homme ont été inclus dans un certain nombre d'opérations récentes de maintien de la paix, et des missions de l'Organisation des Nations Unies concernant les droits de l'homme ont été mises en place là où aucune opération de maintien de la paix n'est en cours.

8. Toutefois, la recommandation selon laquelle toutes les opérations de maintien de la paix menées par l'Organisation des Nations Unies devraient comprendre un élément droits de l'homme est trop catégorique. La prise en compte d'un tel élément dépendra du point de savoir s'il est prévu dans l'accord de paix auquel l'Organisation des Nations Unies est appelée à apporter son appui et/ou dans le mandat fixé par le Conseil de sécurité, donc, dans les deux cas, de la nature du conflit.

Recommandation 7

9. La recommandation concorde de façon générale avec les mesures déjà prises par le Secrétaire général. Comme indiqué plus haut, le cadre de coordination est opérationnel. Il convient également de noter que c'est au Représentant spécial du Secrétaire général qu'incombe la responsabilité globale de la coordination dans toutes les opérations complexes de maintien de la paix. En outre, le Représentant spécial maintient automatiquement un lien fonctionnel avec le Coordonnateur de l'aide humanitaire et le Coordonnateur des secours d'urgence chaque fois qu'il y a lieu. Il convient de noter que le Coordonnateur de l'aide humanitaire doit rendre compte à la fois au Représentant spécial et au Coordonnateur des secours d'urgence.

10. Le Département des affaires humanitaires est en train de mettre en place le réseau d'information recommandé. Ce réseau, qui a reçu le nom de ReliefWeb a pour tâche principale de mettre les données opérationnelles à la disposition de tous les acteurs concernés.

Recommandation 8

11. Les dispositions proposées existent déjà, et précisément sous cette forme, ce qui rend cette recommandation superflue. On en trouve l'expression dans le mandat des coordonnateurs de l'aide humanitaire défini par le Comité permanent interorganisations en novembre 1994. Le Comité a également approuvé un profil souhaitable pour les coordonnateurs de l'aide humanitaire ainsi que la création d'une liste permanente de candidats qualifiés.

12. En ce qui concerne l'Équipe pour la gestion des opérations en cas de catastrophe, il convient de relever que celle-ci n'intervient que dans le cas de catastrophes naturelles.

Recommandation 9

13. Le Secrétaire général souscrit sans réserve à cette recommandation.

Recommandation 10

14. Le Secrétaire général souscrit sans réserve à cette recommandation et fait observer que la Convention a été ouverte à la signature du 15 décembre 1994 au 31 décembre 1995 et que, à ce jour, 43 États l'ont signée et 8 y sont parties; il faut, pour qu'elle entre en vigueur, 22 instruments d'adhésion ou de ratification. Il est toujours possible d'adhérer à la Convention.

Recommandation 11

15. L'objet de cette recommandation n'est pas clair. Il est difficile de voir comment, par quel moyen et à l'égard de qui les "Casques blancs" pourraient constituer un "élément de dissuasion" et une "protection symbolique" du fait de leur présence aux côtés des organismes humanitaires.

III. OBSERVATIONS SUR DES POINTS PARTICULIERS

Impartialité et neutralité (par. 15 et 16)

16. Le Secrétaire général, qui souscrit aux observations formulées, tient à souligner, à ce sujet, que le but de l'assistance humanitaire n'est pas de résoudre les conflits mais de sauver des vies. L'assistance humanitaire peut très bien avoir des effets bénéfiques dans la mesure où elle peut réduire les souffrances humaines et, partant, atténuer la haine et la polarisation qui sont souvent suscitées ou exacerbées par les conflits. L'un des grands problèmes rencontrés récemment par les institutions humanitaires vient de la tendance à recourir à ce type d'assistance au lieu de prendre des mesures pour éliminer les causes profondes des conflits, et d'éviter ainsi la prolongation des conflits et par conséquent la nécessité de l'assistance humanitaire. Comme il a été dit fréquemment, l'efficacité de l'action humanitaire en situation de conflit dépend

en grande partie du succès des mesures prises par la communauté internationale pour résoudre les problèmes sous-jacents qui sont à l'origine de la crise.

Tâches militaires et humanitaires (par. 23)

17. Le Secrétaire général approuve les grandes lignes de ce paragraphe, à savoir que le maintien de la paix et l'imposition de la paix reposent sur des prémisses différentes et que le fait de ne pas faire assez clairement la distinction entre les deux peut être dangereux. Une leçon commune à tirer des opérations de Somalie et de Bosnie-Herzégovine, c'est qu'il est important de disposer de mandats clairement définis et des ressources nécessaires à leur exécution. Le paragraphe contient toutefois des propositions et des généralisations déroutantes concernant la durée d'une présence militaire et son lien avec les activités de secours humanitaires. Ces éléments varient en fonction de la nature du mandat et des conditions particulières sur le terrain.

Des "Casques blancs" dans un rôle de protection (par. 24)

18. Le Secrétaire général n'approuve pas la proposition tendant à faire appel à des "Casques blancs" comme gardes non armés pour assurer la protection des secours humanitaires dans les situations d'urgence complexes. Dans sa résolution 49/139 B du 20 décembre 1994, l'Assemblée générale s'est déclarée favorable à l'initiative "Casques blancs" pour accroître le nombre de volontaires participant aux opérations de secours humanitaires et aux activités de relèvement et de développement. S'il faut assurer la sécurité, les formules actuellement en place permettent de répondre aux besoins.

Participation des organisations humanitaires (par. 27)

19. Le cadre de coordination établi prévoit, s'il y a lieu, la participation d'organisations humanitaires au début du cycle de planification.

Mandat du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (par. 33)

20. L'idée d'élargir les activités de l'UNICEF en y incluant la fourniture d'une assistance à "toutes les victimes des conflits" n'est pas clairement expliquée. À l'heure actuelle, l'UNICEF a principalement pour mission de veiller à la survie, à la protection et à l'épanouissement des enfants, sans discrimination, et de fournir une aide d'urgence aux enfants et aux mères qui en ont le plus grand besoin, tout en faisant une place de plus en plus large aux programmes à long terme.

Rôle du Département des affaires humanitaires (par. 69)

21. Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires est très bien placé à la fois pour faire fonction d'interlocuteur auprès des institutions humanitaires et jouer un rôle décisif dans la formulation des politiques. Fort des décisions du Comité permanent interorganisations, et s'employant à faire largement connaître les préoccupations humanitaires, il participe aux travaux de l'Équipe spéciale du Secrétaire général, qui prend des décisions de principe que le Secrétaire général propose au Conseil de sécurité, collabore étroitement et régulièrement avec le Département des affaires politiques et le Département des

opérations de maintien de la paix, et consulte directement le Secrétaire général.

Coordination avec les institutions humanitaires (par. 70)

22. La description qui est donnée ne reflète pas les réalités actuelles. Outre que le Comité permanent interorganisations a considérablement renforcé, au niveau central, la coordination et l'interaction générales entre les institutions humanitaires en ce qui concerne les situations d'urgence complexes, toutes ses décisions sont communiquées rapidement aux coordonnateurs de l'aide humanitaire sur le terrain. De même, ces derniers sont consultés automatiquement avant que ne soient prises, au Siège, des décisions pouvant influencer sur les opérations menées sur place. D'autres mesures visant à améliorer ce mécanisme sont à l'étude, eu égard aux modalités du cadre de coordination.

Département des opérations de maintien de la paix (par. 80)

23. Il conviendrait de préciser que le Département des opérations de maintien de la paix partage la responsabilité de la gestion de la paix et de la sécurité internationales avec d'autres départements et bureaux du Secrétariat, dont le Département des affaires politiques. Qui plus est, le Département des opérations de maintien de la paix n'a pas les moyens de gérer les opérations d'imposition de la paix, qui sont généralement confiées par le Conseil de sécurité à des coalitions multinationales.

Police civile de la Force des Nations Unies (par. 81)

24. L'affirmation selon laquelle l'Organisation des Nations Unies aurait élargi les activités liées aux opérations de maintien de la paix pour y inclure des "services de police et de sécurité" pourrait donner à penser que les contrôleurs de la police civile de la Force des Nations Unies veillent à la sûreté publique. Il conviendrait de noter que, d'ordinaire, leur rôle est uniquement de surveiller, de conseiller et de former les forces de police locales.

Coordonnateur des secours d'urgence et coordonnateur résident (par. 92 à 98)

25. La première partie du titre de cette sous-section prête à confusion car il y est question du coordonnateur de l'aide humanitaire, plutôt que du coordonnateur des secours d'urgence. La référence au rôle de l'UNICEF en Iraq n'est pas exacte, puisque l'exemple de l'UNICEF est plutôt celui d'un organisme chargé de la coordination des opérations dans le nord de l'Iraq et dont l'administrateur de programme hors classe était, à l'époque, le coordonnateur de l'aide humanitaire.

Comité permanent interorganisations (par. 99 à 101)

26. Dans la version anglaise, dans la première phrase du paragraphe 100, il aurait fallu utiliser l'expression "consolidated appeals" plutôt que "consolidating appeals".

27. En ce qui concerne le paragraphe 101, le Secrétaire général est également d'avis que les enseignements tirés des situations d'urgence complexes devraient être retenus et faire l'objet d'un document. Il s'agit d'une tâche prioritaire pour le Département des affaires humanitaires.

Sécurité et protection du personnel des organisations non gouvernementales
(par. 114)

28. La description n'est pas tout à fait exacte, car les organisations non gouvernementales sont généralement incluses, dans la mesure où elles le souhaitent, dans les procédures élaborées par l'Organisation des Nations Unies dans le cadre du plan de sécurité relatif à chaque opération, bien que l'Organisation ne soit pas juridiquement tenue de le faire. La mise en oeuvre de la proposition de l'Inspecteur, consistant à inclure toutes les organisations non gouvernementales, sans exception, dans les arrangements de sécurité mis en place par l'ONU, impliquerait que leurs opérations fassent l'objet, de la part de l'ONU, d'un contrôle beaucoup plus strict que ce n'est actuellement le cas.

Coordination des opérations humanitaires au Mozambique (par. 123)

29. L'accent mis sur la nécessité d'améliorer la coordination des opérations humanitaires appelle des éclaircissements. Les arrangements relatifs à la coordination au Mozambique, qui ont été arrêtés en consultation avec les institutions et les donateurs, prévoyaient la création de groupes de travail techniques pour chaque secteur (eau, alimentation, etc.), chaque groupe étant présidé par le représentant de l'institution chargée du mandat correspondant. Ce mécanisme a permis au coordonnateur de l'aide humanitaire de se concentrer sur les situations d'urgence qui n'étaient pas couvertes par les programmes ordinaires – planifiés et approuvés – des institutions des Nations Unies.

Signaux d'alarme au Rwanda (par. 124)

30. Le Secrétaire général n'est pas d'accord avec l'Inspecteur lorsque celui-ci dit qu'il aurait fallu "accorder plus d'attention aux signaux d'alarme" et "faire un meilleur usage des outils de la diplomatie préventive", conclusion a posteriori qui bénéficie des leçons de l'événement. Malgré les avantages des signaux d'alarme rapide, il semble, dans ce cas particulier, que le génocide a été une opération bien planifiée dont personne ne savait rien avant qu'elle ne se soit produite. Qui plus est, l'objectif de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au RWANDA (MINUAR), mise sur pied avant le génocide, était essentiellement de faciliter la mise en oeuvre des Accords d'Arusha; il ne s'agissait pas d'une mission d'assistance humanitaire ou de défense des droits de l'homme.

Une nouvelle bureaucratisation (par. 125)

31. On ne voit pas très bien ce que vise la référence au risque de bureaucratisation supplémentaire – et inutile – du Département des affaires humanitaires, "dont l'Inspecteur s'est rendu compte au Rwanda".