

doc
CA1
EA
96N34
EXF

.b2987521(E)
.b2987569(F)

Department of Foreign Affairs and International Trade

1996 JULES LÉGER SEMINAR

THE SECURITY COUNCIL IN THE 1990s: LESSONS AND PRIORITIES

SEMINAR REPORT

David M. Malone and John G. Cockell

Ottawa, November 1996

Planning Secretariat

43-278-429c07

TABLE OF CONTENTS

SECTION	PAGE
I. Introduction	2
II. Seminar Agenda	3
III. Summary of Discussion (including executive summary)	5
IV. List of Participants	19

ANNEXES:

A. Discussion Paper: <u>The Security Council in the 1990s</u>	24
B. Notes for an Address by the Hon. Christine Stewart, Secretary of State for Latin America - Africa	40

43-278-429 (ce)
43-278-430 (f) 62987569

SECTION I

INTRODUCTION

The Jules Léger Seminar, which is associated with the Jules Léger Fellowship of the Policy Secretariat of the Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, honours one of Canada's most distinguished former Governors-General and Ambassadors. This year, the seminar focused on the UN Security Council in the 1990's, a topic which seemed timely given the increasingly negative perceptions held in some quarters of the Council and its activities.

Chatham House Rules prevailed. This report thus contains no direct attributions to the participants. Nevertheless, the valuable contributions of the various panel chairs and members deserve to be recognized here: Maureen Appel Molot, Michael Doyle, Harald von Riekhoff, Paul Heinbecker, L. Yves Fortier, Louise Fréchette, Robert Fowler, Philippe Kirsch, Thomas Franck, Georg Nolte, David Wippman, Christine Lee, Gordon Smith, Janice Gross Stein and Diego Arria.

We are extremely grateful for the support of the Foreign Minister, the Hon. Lloyd Axworthy, and for the extensive and substantive participation in the seminar of the Secretary of State for Latin America and Africa, the Hon. Christine Stewart.

This volume contains material relevant to the seminar, ranging from summaries of the panel discussions to a background paper circulated in advance in order to stimulate discussion. The summaries have been prepared by John Cockell and the background paper by Léger Fellow David Malone.

The Seminar could not have been held without the constant encouragement (and funding) of the Planning Secretariat and its Director-General, Ferry de Kerckhove. David Malone is also grateful to the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation for its generous support of his research on the UN Security Council. Patrick Wittmann of the Secretariat greatly enhanced the seminar's success by his suggestions and assistance throughout its planning process. He also played a key role in editing this volume. We are also grateful for the assistance of Yannick Lamonde, the Secretariat's summer student. Finally, we wish to record our appreciation for the support of Mrs. Marjorie Ravignat and her immediate colleagues in tending to the myriad logistical preparations for the conference.

Ottawa, October 1996.

SECTION II

1996 JULES LÉGER SEMINAR

***The United Nations Security Council in the 1990s:
Lessons and Priorities***

**Friday September 20, 1996
Department of Foreign Affairs and International Trade
Lester B. Pearson Building, 125 Sussex Drive, Ottawa
9th Floor**

AGENDA

- 0900 - 0920** Assemble on 9th floor, L. B. Pearson Building, for Coffee
- 0920 - 0930** Welcome and Introduction
- 0930 - 1100** **First Panel***: **MAJOR CHANGES AFFECTING AND WITHIN THE SECURITY COUNCIL SINCE 1990**
Chair: Maureen Appel Molot
Panellists: David Malone
Michael Doyle
Harald von Riekhoff
- 1100 - 1115** Coffee
- 1115 - 1245** **Second Panel:** **CANADA AND THE SECURITY COUNCIL IN THE 1990S**
Chair: Paul Heinbecker
Panellists: L. Yves Fortier
Louise Fréchette
Robert Fowler
- 1245 - 1400** Lunch

1996 Jules Léger Seminar: The Security Council in the 1990s

- 1400 - 1530** **Third Panel:** **LEGAL INNOVATION THROUGH SECURITY COUNCIL DECISIONS IN THE 1990S**
Chair: Philippe Kirsch
Panellists: Thomas Franck
 Georg Nolte
 David Wippman
- 1530 - 1545** **Coffee**
- 1545 - 1715** **Fourth Panel:** **FUTURE PERSPECTIVES FOR THE SECURITY COUNCIL**
Chair: Christine Lee
Panellists: Gordon S. Smith
 Janice Gross Stein
 Diego Arria
- 1715** **Concluding remarks**
-

* Panellists have been asked to introduce their topic briefly (no more than 10 minutes) in order to leave maximum opportunity for discussion of the issues among all participants. Panellist names appear in the order of their presentations.

SECTION III

EXECUTIVE SUMMARY OF SEMINAR DISCUSSION

After a period of expanded activity, the UN Security Council seems to have lost its resolve to address crises in a proactive and meaningful manner. Intermittent leadership by the US, donor fatigue, UN financial constraints, and traumatic setbacks in Somalia, the former Yugoslavia and Rwanda have all contributed to a loss of momentum in the Council's work. Current Council reluctance to meaningfully address emerging conflicts such as Burundi raises the question of who will carry out the Charter mandate. The risk today is not that the Council is *over*-extended, but rather that it is *under*-utilizing its powers.

Although cooperation among the Permanent Five (P-5) members of the Security Council is showing signs of some strain since 1994, the P-5 continue to dominate the Council's decision-making. Indeed, this current period of pessimism may be temporary as the Council learns from its mistakes and improves its decision-making processes. This was clearly the hope of most seminar participants.

- The Council needs to accept that peace operation mandates and force structures must be related, and avoid passing ill-advised resolutions in response to media or domestic pressures. Politically-motivated "creative ambiguity", and the failure to match resources with stated goals, have repeatedly compromised the UN itself, its peacekeepers, and those they were meant to assist. In this regard, the Council needs to be more sensitive to military advice and the views of the Secretary-General.
- Although peace enforcement operations by coalitions of UN Member states under Security Council mandates will likely continue to occur, the UN itself has proven to be ineffective at enforcement and the forcible provision of humanitarian assistance. However, the UN has an excellent track record in mediating and implementing peace accords, with many recent successful innovations in peacemaking. While peacekeeping also remains a key instrument, more political will, attention, and resources need to be devoted to conflict
- needs the ability to rapidly deploy advance elements of a UN peacekeeping mission to contain fast-moving crises. Ongoing work on a UN military headquarters which would have such rapid deployment capacity was supported.
- Although some progress has been achieved, troop-contributing countries need to be involved even more closely in Council decision-making. This is particularly important for complex peace operations where these countries are increasingly expected to put their soldiers at risk in the field.

The Security Council often performs quasi-law-making functions in the international system, and plays an important role in determining norms under customary international law. In particular, the Council effectively legislates what constitutes a threat to international peace and security, and empowers itself to impose economic, diplomatic, and military sanctions on countries.

- To date, however, law-making by the Council has been carried out in a clearly political fashion, and this will likely provoke resistance from UN Member states over time. The Council's judicial functions will need to be applied with more care, according to principles and precedent, if this is to be avoided.
- The recent war crimes tribunals, in particular, are a radical political and legal development, and their credibility will rest to some extent on how other states react to the Council passing such major global legislation on their behalf. By the same token, the failure of the tribunals would be a serious blow to the credibility of the Council.
- The Council has largely finessed discussion of the changing nature of external intervention, and the apparent erosion of state sovereignty has not been much tested by serious debate within the Council. Indeed, the Council's role as a forum for such substantive legal debate has largely faded and should be revived.
- The normative implications of the Council's focus on promoting negotiated settlements to internal conflicts have been particularly significant. It has partially redefined legitimate internal authority by seeking to give all principal factions a continuing role in the state, thereby intervening directly in the sovereign, domestic jurisdiction of states.
- The conventional interpretation of self-determination may be moving away from a perceived right of independence to something that entails greater focus on how to achieve different modes of political participation within a given state.

Reform of the Security Council's operations, prerogatives, and agenda are a priority for most Member states, and this was reflected in the comments of the seminar participants.

- Council enlargement should not be viewed as a panacea. A truly representative Council would be so large as to preclude rational and timely decision-making. Membership should be extended on the basis of Article 23, which places emphasis on good UN citizenship as the key criterion.
- Member states should work to limit the use of the P-5 veto to Chapter VII items only, and not for matters such as the selection of the Secretary-General. Each member of the P-5 currently retains excessive leverage over candidates, and can hold "hostage" an incumbent interested in a second term. There was broad support for a single term of six or seven years, so that the Secretary-General may act freely.
- There was keen interest in seeing the Council broaden its agenda to address more squarely pressing global issues such as refugee flows, poverty, and massive human rights violations, which have a critical impact on international peace and human security.
- Broader Council leadership on peacebuilding is needed, requiring closer cooperation with international financial institutions (IFIs) and other development agencies. Such enhanced international coordination is necessary to develop and project greater "staying power" in addressing the plight of nations facing or emerging from violent conflict.

SUMMARY OF SEMINAR DISCUSSION

I. Opening Remarks by the Hon. Christine Stewart, Secretary of State for Latin America and Africa (see Annex B)

Over and above her formal comments (reproduced as Annex B), Mrs. Stewart highlighted a number of issues regarding the future effectiveness of the Security Council. Should countries that contribute the most funding to the UN in real terms, such as Germany and Japan, be accorded increased responsibilities in the organization? How the Security Council addresses the concept of "security" is also critical, as security has evolved to mean more than simply the absence of conflict. Should the Security Council embrace a larger definition of security, as Canada has done in its own foreign policy, to include poverty, environmental degradation, refugee migration, the spread of disease, and other elements of human security? Many of the specialised agencies of the UN system have developed expertise and resources to deal effectively with these issues. But more attention must be paid to the need for preventive action, and the Security Council in particular should be apprised of the importance of rapid reaction to such threats to human security. This in turn relates to the increasing emphasis on peacebuilding, and the need for the UN response to security issues to be understood as a continuum, not restricted to peacekeeping alone. The expansion of the Security Council's membership itself also remains a difficult unresolved question, with regional representation, financial contribution, and commitment to the principles of the UN all important considerations.

II. Session One: Major Changes Affecting and Within the Security Council Since 1990

The internal dynamics of the Security Council have altered significantly over the past decade. Prior to 1986, Cold War antagonisms tended to paralyse the Council, though it performed effectively in the containment of conflicts, if not their prevention. After 1986, the permanent five members of the Security Council (P-5) began to consult privately with each other on a more regular basis, and Secretary-General Perez de Cuellar was able to use his influence to impress upon the P-5 their responsibility to bring the Iran-Iraq war to an end. P-5 work on ending this conflict in 1987-88 first signalled the phenomenon now referred to as the P-5 "condominium" over the Security Council. It has resulted in decreased leverage for the non-aligned countries at the UN, which in any event saw their flagship issues such as apartheid in South Africa and the Arab-Israeli dispute either resolved or addressed in different fora (e.g. the Madrid and Oslo processes). Cooperation among the P-5 prior to and during Operation Desert Storm in Kuwait and Iraq in 1991 reinforced great power concord at the Security Council. Subsequent initiatives in the Council, such as the decision to launch a massive UN mission in Cambodia, would not have occurred without close P-5 cooperation, which, during 1991-93, also produced an unprecedented level of Council activity. This era of euphoria was brought to a close by the deaths of 18 US Rangers in Mogadishu in October, 1993.

By 1994, this unprecedented P-5 cooperation began to show sign of strain. The Russians complained about double standards (e.g. extensive UN deployments in Haiti compared to grudging UN involvement in Georgia) and tensions over Bosnia were rife between and among the UK, France and the Russian Federation on the one hand and the US on the other. Since the US secured the Council's endorsement of the Dayton Peace Accords for Bosnia in late 1995, there is a widespread view of the US as the undisputed, pre-eminent power in the Council. At the same time there is increasing opposition to more recent US unilateral action against Iraq and unease over its objectives in Cuba. As well, China created difficulties over mandate renewals for the UN Mission in Haiti due to Haiti's relationship with Taiwan. Thus, the dynamics of the Security Council now present a more complex picture than early in the decade, with P-5 cooperation less predictable, particularly as regards Russia and China. Intermittent and sometimes reluctant leadership by the US, donor fatigue, UN financial constraints, and traumatic set-backs in Somalia, the former Yugoslavia, and Rwanda have all conspired to contribute to a loss of momentum in the Council's work. This might present new opportunities for members of the non-aligned movement (NAM), many of whom have been critical of the Security Council's expanded role, to press their views and priorities within the Council. There may also be greater room for manoeuvre for Council members belonging neither to the P-5 nor to the NAM. Of course, the current period of caution and even pessimism within the Security Council may yet prove to be a temporary "creative pause", rather than a lasting downward trend in its activities. This was clearly the hope of most participants.

The overarching problem today seems to be that the Council can more readily agree on what *not* to do than on what to undertake. While set-backs such as Somalia have been disheartening, should the UN avoid addressing complex emergencies altogether, or is it rather a question of the need for more clarity in Council mandates and better implementation of them on the ground? Can the Council stand aside when faced with genocide, e.g. in Rwanda? What has become clear is that under-staffed and ill-equipped missions addressing serious crises can not succeed. If the Council does wish to counter serious emergencies affecting international peace and security, the necessary resources will have to be found. Financial constraints may, in any event, be less acute than they appear, as creative financing arrangements for recent international action in Haiti and by IFOR in the former Yugoslavia suggest. The remarkable increase in Security Council activity after 1990 demonstrates that the UN can be a remarkably agile organization, capable of changing direction relatively quickly, bearing in mind the large number of member states.

Several lessons arise from recent UN peace operations. First, the UN is *not* effective as an instrument of peace enforcement or for the forcible provision of humanitarian action in protracted civil wars. Limitations in mandate, materiel, and operational intelligence-gathering combined with varying doctrinal approaches to peacekeeping among Member states constrain the ability of UN missions to use force effectively in all but short-term emergency situations. Peacekeeping and peace enforcement are now seen as two fundamentally different endeavours which can be pursued sequentially but *not* simultaneously. However, there is a great difference between Chapter VII action for humanitarian purposes (a revolutionary development in itself), and enforcement action to reconstruct societies, i.e. nation-building.

Occasionally, serious disjunctions occur between Council decisions and realities on the ground. A number of the Council's decisions on the former Yugoslavia and on Somalia are perceived to have been driven more by media coverage and domestic political considerations of Council members than by what could realistically be achieved in the field (e.g. on safe havens in Bosnia, on the pursuit of Aided in Somalia). The Council needs to be more sensitive to military advice and to the Secretary-General's views on what the UN can actually accomplish. The Council also needs to be able to deploy rapidly advance elements of a UN peacekeeping mission to contain fast-moving crises (work is progressing in New York on creating a UN military headquarters unit which could move into the field promptly as the advance team and planning cell for larger deployments to follow). As well, it is now widely recognized that troop-contributing countries need to be involved in Council decision-making processes if they are to shoulder risks in the field.

Second, the UN *has* proven itself effective in the areas of mediating and implementing peace accords, as in Namibia, Mozambique, El Salvador, and Cambodia. UN success in these operations is due largely to innovations in peace implementation. *Peacemaking* itself is a vital "learning process", in which the parties have the opportunity to explore the parameters of what they may be able to accept. It also allows for the mobilisation of wider popular support for peace which might not otherwise exist and can even create new legal entities. The important innovation of "Groups of Friends" of the Secretary-General for individual crises, operating in close cooperation with the Security Council, has been central to the UN's diplomatic leverage. Groupings of like-minded and locally influential states encourage the parties to negotiate and become more internally coherent, legitimise what might otherwise be very problematic bilateral diplomacy and serve to coordinate the actors in the peace process in a transparent, politically balanced, manner. Such balance can be important where weaker actors in conflicts may perceive the need for friendly bilateral support from a member of the relevant Group of Friends.

The UN has also made positive innovations in *peacekeeping*, taking a more dynamic approach to rapidly-evolving situations so that adjustments can be made by UN-sanctioned temporary institutions, such as the Supreme National Council in Cambodia, and COPAZ in El Salvador. In some cases, UN responsibilities are so extensive that one can speak of a new category of peace operation: transitional administration. Innovation in the area of *peacebuilding* has also been significant in situations where post-conflict reconciliation is problematic. Here, peacebuilding can help to create new actors and inter-group relationships in civil society, thereby reshaping the socio-political space for the pursuit of a self-sustaining peace. Indeed, peacebuilding has often had to create or recreate civil society anew in societies torn by factional and inter-ethnic conflict. In this context, it is important to build "bargaining chips" (e.g. reconstruction aid) into the peace process which can later serve as incentives for peace.

The UN needs to cultivate these innovations and explore others in evolving an integrated political strategy for peace operations. This may involve the development of Security Council guidelines for UN intervention - a set of criteria outlining how and when threats to global peace and security merit a UN response. However, continuing opposition from the developing world to a broader UN security agenda could undermine such efforts. In addition, while the UN has responded relatively well to the tremendous increase in global demand for peacekeeping operations, it must be recognised that the organization is

only capable of going where its Members want it to go. If the UN "failed" to respond in an adequate and timely manner to the genocide in Rwanda, for example, it is because the Members of the Security Council decided not to intervene. In this sense, Security Council decision-making is a *process* whereby the Members try to reach a consensus on what action can be taken. The institution itself is conditioned entirely by the policy objectives of its Member States. Terrible mistakes such as the "safe havens" resolution for Bosnia indicate that the Security Council has experienced difficulty finding its way in the post-Cold War world. But the Council is starting to learn from these mistakes and recognizing that it has a collective responsibility to resist the impulse to pass ill-advised resolutions in response to media or domestic pressures.

Finally, more thought and policy development is needed on the challenge of *preventive diplomacy*. In cases where preventive measures prove to be unsuccessful, the Council should consider delegating authority to reimpose order to regional organizations and coalitions. Significant involvement of the OAS in Haiti (on elections assistance and human rights monitoring) has been helpful. In the absence of UN willingness to tackle the crisis in Burundi meaningfully, a regional response could prove effective (although it might also degenerate into the chaos that seems to plague ECOMOG, the ECOWAS peacekeeping force in Liberia). While it is worth exploring the regional model further, the UN should develop mechanisms to monitor and report more transparently on the impartiality of such missions. The UN also needs to plan in advance for the transition to other forms of involvement by the international community, notably peacebuilding. Such planning has been highly successful in Haiti. Where no governments volunteer to play lead roles in addressing crises, humanitarian and relief agencies will continue to do their courageous work. Their efforts deserve respect and support. Meanwhile, the major powers should patiently apply pressure on conflict protagonists to engage in peace negotiations. (e.g. in Sudan and Liberia)

Internal conflicts ideally amenable to UN mediation and confidence-building, as Guatemala may soon prove to be, are unlikely to proliferate in the years ahead. The norm will continue to be complicated, protracted cases of intra-state violence with few clear points of entry for the international community. The UN will, in some instances, need to move beyond the offer of good offices by the Secretary-General. At the moment, risk avoidance informs the outlook of the Security Council, particularly the P-5, as demonstrated most recently by the Council's strong reluctance to take action on escalating violence in Burundi. In this connection, it will be vital to persuade the US government to assume fully its responsibilities at the UN as the pre-eminent P-5 Member. Some have argued that the Secretary-General should take on a greater leadership and advocacy role with respect to the Security Council. (Others, notably the US, stress the Secretary-General's role as "the servant" of Member States.) While there may be an emerging consensus in the international community on the importance of human rights, democratic development, and even peacebuilding, as yet there seems to be no such international consensus on how the Security Council should act to promote these values and objectives in the years ahead. And there is significant apprehension that the Council will duck this key question.

III. Session Two: Canada and the Security Council in the 1990s

Canada last served as a member of the Security Council in 1989-1990, on the cusp of the period of euphoria discussed above. This period witnessed a sea-change in international relations, the end of the Cold War ushering in far greater cooperation from the then Soviet Union at the UN. This was particularly noticeable during the Security Council's response to Iraq's invasion of Kuwait in 1990. From August 1990 onwards, the Security Council began meeting on a daily basis. The emerging P-5 domination of the Council agenda sparked the formation a "Group of Four" representatives of the non-aligned world (then Malaysia, Cuba, Yemen, and Columbia), that tried to counterbalance this unified domination by the P-5. These developments led Canada to play a new and significant role within the Council mediating between these two groups.

The marked change in the type and number of Security Council operations after 1990 also meant that the Canadian Permanent Representative had to play an enhanced role in explaining fast-moving developments at the UN to Canadians, particularly with respect to enforcement mandates, in effect as the "UN representative to Canada". For many Canadians, the resort to the use of force by the UN was difficult to absorb, given that peacekeeping had for so many years almost defined the Canadian contribution to UN system. But this period, particularly from 1992 to 1994, was also one of great optimism and idealism at the UN, with a proliferation of complex peace operations which in most cases produced very positive results. Such expanded activity meant that the Security Council was effectively pushing the limits of existing international law and customary norms, taking a greater interest in the *internal* political situation of states. The UN mission in Haiti, in which Canada plays a central role, is the most recent example of such a new, standard-setting peace operation. The very suggestion that the situation in Haiti is an appropriate matter of concern and action by the Security Council would have been unthinkable only a few years ago, and yet now enjoys a fair degree of support.

If this early optimism has faded to a certain extent, it is perhaps because the UN is still searching for the most adequate tools and mechanisms to respond to these internal conflicts. In Bosnia, for example, false expectations were created by referring to UNPROFOR as a "peacekeeping" mission, when in fact it was a containment and humanitarian mission. The greater degree of uncertainty associated with these new operations makes many troop-contributing countries reluctant to risk military casualties in protracted conflicts that do not engage their vital national interests. Is there not thus a great need for the international community to seriously consider better tools for conflict *prevention*, rather than difficult, high-risk, and costly late-stage intervention? Political will is the key consideration, and it involves a moral dilemma for all UN Members, not just Canada. One participant argued the need for the Security Council to provide leadership in addressing the root causes of protracted conflict with early preventive action, and to broaden the definition of international peace and security to include human security issues such as social development, human rights, and democratic governance. Here Canada could play a leading role.

After 1992, Canada took a strong interest in developing standards for the Security Council's peace operation mandates. In particular, Canada argued for a better equating of *goals* with the *means* available

in such operations in the field. The starkest example of the failure to make this connection was the now-infamous Council resolution establishing the Bosnian "safe havens", despite UNPROFOR's inability to provide sustained, effective protection for them. Canada has also tried to advance peacekeeping doctrine in general, and to increase the frequency and quality of Security Council consultations with major troop-contributing countries. Progress has been made on both counts, though the secrecy of Security Council deliberations remains troubling. A key question is whether operations such as human rights monitoring, the arrest of war criminals, safe havens, and delivery of humanitarian aid under fire, are worth risking the lives of foreign troops. On what basis should troop-contributing countries continue to send soldiers abroad, possibly sacrificing their lives, for such new missions? One participant argued that the answer depends on the nature of the "contract" between governments and their militaries.

Canada will continue to pursue the lessons learned from Somalia and Bosnia. The Security Council needs to understand that peace operation mandates and force structures do not have separate existences. Politically-motivated "creative ambiguity" and the compromising of essential mission elements have repeatedly compromised the UN itself, its peacekeepers, and those they were meant to protect. The Secretary-General has argued that in light of recent experience, the UN cannot undertake complex, large-scale deployments such as IFOR in Bosnia. Because of the complexity of mandate, high costs, and high risk involved, he has suggested that the only realistic way to manage such missions is with multinational coalitions of willing countries. This marks a fundamental derogation from the spirit of Article 1 of the UN Charter, the fundamental responsibility of Member states to pursue collective security.

IV. Session Three: Legal Innovation Through Security Council Decisions in the 1990s

Decisions of the Security Council often have an element of legal effect, which raises the question of whether the Council does in fact make law. Such decisions can have either *immediate* effect (e.g. those establishing tribunals, sanctions, or peacekeeping operations) or *long-term* effect (dealing with issues of humanitarian intervention, internal conflict, and human rights), the international law implications of the latter being much harder to determine. Since 1990, the perception was that the Security Council would evolve into an effective *legal* as well as political institution. While this has not proven to be the case in institutional terms, one may point to progress in the area of determining norms and standards under customary international law. States make law through their legislatures and judiciaries, and at times through their executive branches. But the UN is not a state and thus the question of legal innovation turns to a great extent on how one defines "law".

Defining law broadly, it may be said that the Security Council often performs a quasi-law-making function in the international system. The Council *does* interpret legal instruments such as the UN Charter, and thus performs a judicial function. It can also act like a legislature by passing binding Chapter VII resolutions. Such observations, however, must be qualified. The Council does *not* act like a judiciary in that its decisions are not based on principled rules and a consistent foundation of theory.

and precedent. For example, under Article 27(3) of the Charter, members of the Security Council are obliged to abstain when they are parties to a dispute. But the Council has never enforced this rule, and has allowed P-5 members such as the U.S. to veto resolutions that are directed at them. Legislatures, in contrast, are supposed to act in a political manner, but they are empowered by democratic elections and a parliamentary system. In this sense the Security Council fails to conform to the legislative analogy. It is not democratically elected and is far from representative of the international state system. The P-5 veto alone is undemocratic and unrepresentative.

The Security Council does, however, effectively legislate what constitutes a threat to international peace and security, and empowers itself to impose economic, diplomatic, and military sanctions on countries. The Council has recently broadened this definition of threats to include intra-state issues such as human rights violations. Such moves "auto-interpret" a constitutional instrument (the Charter) so as to affect the rights of all of the parties, in an essentially political/legislative mode and yet with no possibility of judicial review. The Security Council also performs judicial roles when it appoints commissions to demarcate new political boundaries and then legislates them into being, and when it creates war crimes tribunals and authorizes them to obtain delivery of persons indicted, even from their own governments. Under the Charter, such Security Council Decisions become binding on all UN Member States, regardless of whether Members agree with them or not. The war crimes tribunals in particular are a radical political and legal development, and their credibility will rest to some extent on how other states react to the Council passing such major global legislation on their behalf. In purely political terms, establishing the war crimes tribunals was a very deliberate move to create a legal barrier to normalcy, so that any future peace settlements would not bargain away altogether the norm-reinforcing potential of these human tragedies.

The Security Council must seriously consider whether it is to be a only a political body, or also a law-making one. If it is to be solely political, then it should make only political decisions for specific cases and not engage in judicial functions. If the Council does wish to exercise judicial functions, then these must be applied with more care and according to principles and precedent. To date, law-making by the Security Council has been carried out in a clearly political fashion, and it will not likely be allowed to continue to do so indefinitely by the international community.

Evaluating the recent contribution of the Security Council to general international law depends also on whether one considers this contribution in terms Council decisions, as an *institution*, or rather as a *forum* for states to interact. An institutional focus points to clear legal limits on what the Security Council may take up as a concern, i.e. threats to international peace and security, though recent Council practice has extended these limits somewhat. In this sense the Council can only enunciate situational law, as a response to specific conflicts. However, here the Security Council has acted in an *example-setting* or persuasive capacity, as with the war crimes tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda, which have motivated the more general international project to establish a permanent international criminal court. Through the cases that it explicitly deals with, the Council is a very important impulse-giver for general international law. Its decisions which refer to customary law are often seen as determinative statements of these international norms.

However, the price which has been paid for the Council's activity in this regard is the loss of its Cold War role of forum for states to debate international law and the broader legality of specific UN actions, such as intervention in internal conflicts. While reference is often made to the erosion of state sovereignty or the changing nature of external intervention, such post-Cold War issues have never been tested or recognised by the forum capacity of the Security Council. What do such statements mean in a context where the Council has not actually determined this? The phenomenon of recent cooperation on specific issues has ended, at least for the time being, open discussions on international law by the Security Council, signalling perhaps a new phase in the life of the international community in which Council members will be unable to agree politically on the determination of certain conflicts, giving rise to the question: what *is* the law? Do we have new conceptions of sovereignty or of intervention to replace those of the Cold War? During the Cold War, for example, the principle of self-determination was applied in order to justify the position that external states should not intervene in internal conflicts. That these assumptions have changed is certain, but what has replaced them less so. Member states do not currently discuss these issues in abstract legal terms, but they will come up the moment the Security Council is unable to reach a political consensus.

The longer-term *normative* implications of recent Security Council actions to promote settlements for internal conflicts have been significant. In so doing the Council has sought to promote or modify a number of existing or emerging norms of international law, but in most cases the Council's dominant concern has been to induce the warring parties to accept a negotiated resolution to the conflict. The focus on the need for negotiated settlements, and the means the Council sometimes employs to achieve them, have certain normative consequences that are not always consistent or indeed fully appreciated. While the end of the Cold War has widened the scope for international intervention in such conflicts, the Council generally still adheres to the non-intervention norm, i.e. that the parties to the dispute have the primary responsibility to determine its outcome.

At the same time, however, the Council has sought to further de-legitimise the use of force for the reordering of political relations within states. More than ever before, the Security Council urges, and sometimes demands, that parties to a conflict engage in internationally-mediated negotiations. In such cases the Security Council typically attempts to remain neutral regarding the parties' underlying dispute, in keeping with the norm referred to above. But neutrality does not mean the Council lacks substantive goals. Instead, it has partially redefined legitimate internal authority. Rather than recognising and aiding one party as the exclusive representative of the state, the Council now treats all principal factions as jointly representing the state. In pressing for a negotiated resolution, the Security Council tries to encourage an inclusive settlement that strikes a balance between competing interests, thereby giving the conflict actors an ongoing role in the future of the state. Occasionally, the Council will back these demands for a negotiated settlement with coercive measures, as in Somalia and Bosnia.

In considering the normative consequences of the Security Council's current approach to internal conflicts, two different types of conflict may be distinguished. The first is conflict over *ideology* or *control of state resources*. Such conflicts tend to be more amenable to external intervention in support of a settlement. Mozambique, Cambodia, El Salvador, and Nicaragua are examples. In such conflicts,

the Security Council has promoted a standard package of ceasefires, demobilisation of combatants, and integration of government and rebel forces, all in support of internationally-monitored elections. This approach presumes that the prior civil strife represents only a temporary break in the unity of the political community of the state, something that can be overcome by the legitimacy of a popularly-elected government.

For the second type of conflict, those which turn on *ethnic identity and group autonomy*, the Security Council promotes a somewhat different package. The Council still urges ceasefires and demobilisation as preliminary steps, but recognises that these conflicts are more complicated and seldom amenable to resolution through majoritarian electoral politics. In countries deeply divided by ethnic identities, voting can resemble census-taking, where numerical minorities are not satisfied with solutions predicated on majority rule. In such cases, therefore, the Security Council has tried to promote more complex political bargains, designed to share power among competing ethnic groups through such devices as regional autonomy, minority vetoes over government policy, and seat reservations for minorities in offices at the national level.

In abstract terms, both types of settlements represent attractive goals for collective intervention, and in some respects the normative implications are similar. The active pursuit of both has made inroads into domestic jurisdiction, not only because of the need to redefine what constitutes peace and security, but also because of the goals pursued. External efforts to restructure intra-state politics along democratic or power-sharing lines interfere directly in the independence and domestic jurisdiction of states. In addition, the pursuit of both types of settlements has forced a relaxation of the legal requirements for state consent to outside intervention, as external actors have been forced to negotiate with factions that have a tendency to multiply, disappear, and re-form.

In other respects, however, the practical and normative implications of these two approaches differ greatly. Settlements based on majoritarian politics are easier to achieve and more likely to endure than inter-ethnic power sharing. The UN has had considerable success in promoting electoral settlements in ideologically-divided countries such as Cambodia. In contrast, UN success in promoting inclusive settlements for identity-based conflicts seems more elusive. While this may mean that the Security Council should apply an element of coercion to such situations, it is hard to determine to what degree, and to what ends. One participant cautioned that power sharing arrangements should not be viewed as *permanent* solutions, and that a synthesis approach which accounted for both types of settlements would allow for more flexible agreements.

Clearly, however, there is a tension between the liberal democratic paradigm, reflected in Security Council-backed accords that centre on majoritarian democratic elections, and the power sharing arrangements that the Council sometimes promotes as a solution to identity-based conflict. But in societies with deep ethnic divisions, this may be the only way to achieve an effective balance among the interests of various groups. In this sense, the conventional interpretation of self-determination may be moving away from a perceived right of independence to something that entails greater focus on how to achieve different modes of political participation within a given state. Such a perspective would appear

to inform the current Security Council approach to conflicts such as Bosnia, Cyprus, and Georgia.

V. Session Four: Future Perspectives for the Security Council

The ability of the Security Council to provide global leadership for the maintenance of international peace and security, as laid down in Article 1 of the Charter, is central to the future effectiveness and credibility of the UN. Canada and other member states continue to be deeply concerned with upholding the UN as the cornerstone of multilateralism and with the future role of the Security Council. Current reluctance on the part of the Council to address emerging crises such as Burundi raises questions about who will carry out the Charter mandate. The risk today may not be that the Security Council is *over-extended*, but that it will revert to *under-utilising* its powers.

Five issues can be raised here. The first relates to the pressing need to reform Security Council *operations*. While progress has been made on increasing their transparency, more should be done to institutionalise openness, e.g. enhancing routine consultations with major troop-contributing countries. The Council should also take stock again of the global security situation at the political level, as was done in January 1992. The P-5 veto will continue to be a contentious issue, but Members should work to limit its use in practice to Chapter VII items only, and not for such matters as the selection of the Secretary-General. The Council has sometimes failed to match resources with stated goals, and has missed opportunities for preventive intervention. It will have to learn from these errors, often perceived as "failures" of the UN.

The innovation of "Groups of Friends" is a positive development that will allow the Secretary-General to exercise greater flexibility and leadership, as well as obtain advice from troop-contributing countries. Such advice is particularly critical when dealing with the military aspects of peacekeeping. Non-permanent members of the Security Council are often left without the benefit of such advice and information, which the P-5 often control and filter. One participant suggested that the Security Council be required to receive formally and publicly all necessary military advice before passing any resolution to establish a new peacekeeping mission and to ensure that the mandate proposed by the Council is achievable with the available resources. The U.S. proclivity of withholding important intelligence from the Council greatly impairs the Council's ability to act in an early and preventive manner.

The second issue is that of *enlarging the membership* of the Security Council. Given its rather unrepresentative and outdated structure, the credibility of the Council may well be called into question. But enlargement should not be viewed as the panacea, as it is also true that a fully representative Council would be totally unable to make decisions. The growing demand for regional representation often ignores that the fact that some of the most troubling conflicts today are between regional neighbours, e.g. India and Pakistan. Non-permanent membership should be extended on the basis of Article 23, which calls for UN "good citizenship" as the key criterion, and only secondarily for geographic considerations. Should resources and size of UN contribution be the only alternative criteria? The debate over reforming Council membership is becoming protracted and complex, and an outcome is not likely in the near future.

Third, there is also a need to reform the *agenda* of the Security Council, which has become excessively lengthy and glaringly outdated. Such reform should take into account the wider peace and security agenda stemming from a growing understanding of the various global issues facing the world. There is no doubt that refugee flows, desertification, gross poverty, massive human rights violations, and other factors bear significantly on questions of human security. But should the Security Council become more involved in these issues? To a considerable degree it already is, given that so much of the active Council agenda has to do with intra-state problems. Sovereignty is no longer considered sacrosanct. One participant observed that the issue of conventional arms proliferation was of serious concern to smaller countries, but that the P-5 were also the world's major arms suppliers. This would appear to be contradictory to their responsibility at the Security Council to ensure international peace and security, particularly in light of a broadened security agenda.

Related to the new security agenda, the fourth issue is the need for the Security Council to provide broader leadership in the area of *peacebuilding*. If member states are serious about investing significance in this issue for our collective human security agenda into the next century, the Council must seize the initiative and articulate new peacebuilding priorities. Without interfering in the various systems of governance of other international bodies, such as international financial institutions and regional organisations, the Council could give expression to the commitment of the international community to stand by nations facing or emerging from violent conflict. This would in effect assert the staying power that has so often failed the international community in the past. More broadly, the issue of how the Council should relate to the myriad other international bodies whose work touches indirectly on peace and security needs to be examined more closely.

Finally, the controversial issue of the *selection process for the Secretary-General* must be addressed. It is certainly debatable whether the Security Council should be vested with the responsibility of nominating the Secretary-General, who must oversee all aspects of the UN's work. In the absence of veto reform, this puts the P-5 in a key position of advantage. As one participant noted, this allows the P-5 to virtually hold the Secretary-General "hostage". This current state of affairs is widely recognised to be outdated and inappropriate, and a better system of identifying and selecting suitable candidates for the position must be developed. Several participants agreed that a single six or seven year term would also allow the incumbent to act freely without fear of political retaliation by any P-5 member.

ABOUT THE AUTHORS:

David M. Malone, Jules Léger Fellow of the Department of Foreign Affairs and International Trade, is a Canadian career foreign service officer currently engaged in research and writing at Magdalen College, Oxford, on the UN Security Council and Haiti. From 1992 to 1994 he was Ambassador and Deputy Permanent Representative of Canada to the United Nations, where he chaired the work of the Special Committee on Peacekeeping Operations (the so-called Committee of 34) and the UN General

1996 Jules Léger Seminar: The Security Council in the 1990s

Assembly consultations on peacekeeping issues. In 1994-95 he was Director General of the Policy Staff of the Department of Foreign Affairs and International Trade.

John G. Cockell is the conflict prevention desk officer and policy analyst for the Peace Building and Human Development Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade. He is also currently engaged in research projects on ethnic conflict and human security with INCORE (United Nations University/University of Ulster) and the Centre for International and Security Studies (York University). He has served as a CIDA consultant on human rights, and from 1993 to 1995 was Honourary Fellow at the Centre for Peace Studies in New Delhi, India.

SECTION IV

LIST OF PARTICIPANTS

Opening Remarks The Hon. Christine Stewart
Secretary of State for Latin America - Africa

Professor Amitav Acharya
Joint Centre for Asia-Pacific Studies
York University
North York, Ontario

Professor Maureen Appel Molot
Director
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Ambassador Diego Arria
New York, New York

Professor Yves le Bouthillier
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor Andrew Cooper
Director, International Studies Program
Department of Political Science
University of Waterloo
Waterloo, Ontario

Professor David Dewitt
Director
Centre for International and Strategic Studies
York University
North York, Ontario

Ms. Nivedita Doman
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Dr. A. Walter Dorn
UN Representative, Science for Peace
Trinity College
Toronto, Ontario

Professor Michael Doyle
Woodrow Wilson School
Princeton University
Princeton, New Jersey

Mr. John English M.P.
Vice-Chair
Standing Committee on Foreign Affairs and
International Trade
Ottawa, Ontario

Ms. Lucia Février-President
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

M. L. Yves Fortier C.C., c.r.
Ogilvy-Renault
Montréal, Québec

1996 Jules Léger Seminar: The Security Council in the 1990s

Ambassador Robert Fowler
Permanent Representative
Canadian Permanent Mission to the UN
New York, New York

Professor Thomas Franck
Director
Centre for International Studies
New York University Law School
New York, New York

Ms. Elissa Goldberg
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Professor Janice Gross Stein
Department of Political Science
University of Toronto
Toronto, Ontario

Professor Fen Hampson
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Mr. John Hay
Editorial Writer
The Ottawa Citizen
Ottawa, Ontario

Mr. Robin Hay
Global Affairs Research Partners
Ottawa, Ontario

Professeur Rémi Hyppia
Chercheur associé
Chaire Raoul-Dandurand en études
stratégiques et diplomatiques
Montréal, Québec

Mr. Ismat Kittani
Under-Secretary-General
Senior Advisor to the Secretary-General
United Nations
New York, New York

Ms. Elizabeth Kuruvila
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Mr. Yannick Lamonde
Université Laval
Ste-Foy, Québec

Ms. Christine Lee
Executive Director
Walter and Duncan Gordon Foundation
Toronto, Ontario

Professeur Albert Legault
Département de science politique
Université Laval
Ste-Foy, Québec

H.E. Dr. Walter Lichem
Ambassador of Austria
Ottawa, Ontario

Ms. Corinne McDonald
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

David M. Malone
Jules Léger Fellow
University of Oxford
Oxford, U.K.

Professor Alexander Moens
Department of Political Science
Simon Fraser University
Burnaby, British Columbia

Professor John E. Trent
Department of Political Science
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor Georg Nolte
Max Planck Institute for Public International
Law
Heidelberg, Germany

Professor Harald von Riekhoff
Department of Political Science
Carleton University
Ottawa, Ontario

Mr. Sébastien N'singi
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Dmitri A. Vassiljev
Counsellor
Embassy of the Russian Federation
Ottawa, Ontario

Dr. Dean Oliver
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Professor David Wippman
Cornell Law School
Ithaca, New York

Mr. Geoffrey A.H. Pearson
Ottawa, Ontario

Mr. Gregory Wirick
Parliamentary Centre
Ottawa, Ontario

Dr. Evan Potter
Editor
Canadian Foreign Policy Journal
Ottawa, Ontario

Ms. Nathalie Zend
Norman Paterson School of International
Affairs, Carleton University
Ottawa, Ontario

Mr. Stéphane Rabi
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor Denis Stairs
McCullough Professor
Department of Political Science
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Government of Canada

Mr. Rod Bell
Director
UN and Commonwealth Affairs Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Kerry Buck
Policy Planning Staff
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Marcia Burdette
Executive Assistant
Office of the Secretary of State for Latin America and Africa

Mr. John Cockell
Peace Building and Human Development Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Christine Dumoulin
Department of National Defence
Ottawa, Ontario

Mme. Louise Fréchette
Sous Ministre
Ministère de la Défense Nationale

Mr. Rudyard Griffiths
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Paul Heinbecker
Assistant Deputy Minister
Global Affairs and Security Policy
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Dylan Jones
Federal Court of Canada
Ottawa, Ontario

Mr. Philippe Kirsch
Legal Advisor, Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Cécile Latour
Director
South Asia Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Gilbert Laurin
Deputy Director
Legal Operations Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. David Lee
Director General
International Organizations Bureau
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Steve Lee
National Director
Canadian Centre for Foreign Policy Development

Mme. Michèle Lévesque
Directeur
Assistance humanitaire internationale
Agence canadienne de développement international

Mr. Peter McRae
Director
Legal Operations Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Rob McRae
Director
Policy Planning Staff
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Martha Nelems
Special Assistant
Office of the Secretary of State for Latin America and Africa

Mr. Gordon S. Smith
Deputy Minister of Foreign Affairs
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Michael Small
Director, Peacebuilding and Human Development Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Catherine Stewart
Parliamentary Relations Directorate
Department of National Defence
Ottawa, Ontario

Mr. James Trottier
Deputy Director, South Asia Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Kent Vachon
Office of the Assistant Deputy Minister
Asia-Pacific and Africa
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Nancy Wildgoose
Director General, Policy Branch
Canadian International Development Agency

Mr. Patrick Wittmann
Planning Secretariat
Department of Foreign Affairs and International Trade

ANNEX "A"

THE SECURITY COUNCIL IN THE 1990s:

ISSUES FOR DISCUSSION

David M. Malone¹

This paper, drafted for the Léger Seminar on "The Security Council in the 1990s", Ottawa, September 20, 1996, aims to highlight trends in the Security Council since 1990, constraints on UN decision-making, some lessons drawn from recent UN peace operations and several priorities for the future. It closes with some issues for discussion at the seminar which participants may wish to consider. The questions raised in this paper and its concluding issues for discussion are by no means exhaustive and it is hoped participants will regard them simply as points of departure.

Introduction

Since the mid-1980s, and with growing momentum until recently, the UN Security Council has tested the **potential of the UN Charter's** provisions on international peace and security at a time when the end of the cold war has released ethnic and religious divisions long suppressed by totalitarian and authoritarian regimes. The Permanent Five (P-5) members of the Council - those with vetoes - now generally wish to co-operate in resolving conflict. In contrast to the situation during the deadlocked Cold War era, there have been only four vetoes in the last six years relative to 193 during the first 45 years of the UN's history². The new disposition towards cooperation among the P-5 constitutes the most important change in the Council in recent decades. As a consequence, in practice (and to some degree in principle), the last six years have witnessed constant improvisation and decision-making by trial and error. The Council's priorities and methods will continue to evolve, but some lessons have been learned.

Among these is a greater appreciation of the limits within which action is possible. The Council had several solid successes in the late 1980's, such as the eventual resolution of the murderous Iran-Iraq war and the accession of Namibia to independence through a year-long UN engagement culminating in monitored elections. It was **Operation Desert Storm**, conducted by a "coalition of the willing" under Security Council mandate in the sands of Kuwait and Iraq, however, which introduced a period of euphoria in the Council in early 1991. The Council's activity redoubled in intensity, scope and vision,

¹The Author is grateful to the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation for its generous support of his research on the UN Security Council.

² The four vetoes have been two by the USSR/Russian Federation (one in May 1993 over financing of UNFICYP in Cyprus and another in December 1994 over sanctions against Serbia) and two by the US (in May 1995 over Israeli expropriation of Land in East Jerusalem and another in April 1996 over Israeli military action against Lebanon).

euphoria in the Council in early 1991. The Council's activity redoubled in intensity, scope and vision, and several ambitious new peacekeeping operations (PKOs) were launched, including those in Cambodia and Somalia. This era of euphoria crashed to an end in October 1993, when the death of eighteen U.S. Rangers in Mogadishu undermined American willingness to risk military casualties in the service of the UN. One week later, in response to orchestrated demonstrations on shore by supporters of the illegitimate Haitian regime, the Harlan County, carrying 200 U.S. and Canadian peacekeepers, to Haiti, withdrew from Port au Prince harbour rather than risk any such casualties, confirmed this shift in American sentiment and in the international environment.

These and other setbacks have led to a more cautious Security Council sceptical of its ability to impose its will and decisions and mindful of the UN's current dire financial straits. Too much should perhaps not be read into the Council's mood-swings. Successful Cambodian elections in mid-1993 crowned the UN's sizeable involvement in that country; similarly, its operation in Mozambique ended in 1994 with peaceful elections.³ Where conditions for UN peacekeeping seem promising, member states will in all likelihood respond to the Security Council's call for peacekeeping personnel and equipment. UNAVEM III in Angola and UNMIH in Haiti, both launched in 1995 were oversubscribed, as was the UN's new mission in Eastern Slavonia, UNTAES. Future operations are possible in such countries as Guatemala where settlement to civil strife is in sight. Some form of UN or regional preventive action is clearly desirable in Burundi, as the Secretary General has repeatedly pointed out, although the Council has been reluctant to commit to any specific course of action there, perhaps as a result of its recent experiences in Rwanda. In sum, UN and UN-mandated peace operations neither began with Desert Storm nor ended in Mogadishu.

It is important to distinguish between the various forms of peacekeeping. "Traditional peacekeeping" aims to soothe relations between belligerent states while negotiated settlements are pursued. When the contenders are happy to be separated, as on the Golan Heights, it is generally successful. However, when they continue to wish to tangle across UN lines, as in Southern Lebanon, it is extremely difficult for the UN to carry out its mission. The virtues of traditional peacekeeping should not be exaggerated: it always involved some risk and was not always successful.

"New generation" peacekeeping involves more than the simple interposition between belligerent states. It often seeks to assist societies in reconstructing themselves in the wake of civil or inter-communal strife, through a variety of techniques reinforcing public confidence in the ability of shattered State institutions to resume their functions effectively. The UN has been moving toward the 'new generation' model for some time: for example, the operation in Namibia (UNTAG, 1989-90), long a battlefield of local and regional actors with super-power sponsors, had very broad responsibilities and powers.

³ Events in Rwanda in mid-1994, involving first the radical down-sizing and then the reinforcement of UNAMIR, suggest that the Council can not indefinitely ignore some major humanitarian catastrophes, even where it clearly would prefer to do so.

Recent Trends

- There has been growing involvement of the UN in **civil conflict**, for example in El Salvador, Angola, Mozambique, Somalia, the former Yugoslavia and Cambodia. Internal strife currently accounts for the most murderous conflicts afflicting the globe. UN intervention in such conflict is prompted by the unwillingness of international opinion to tolerate the loss of civilians lives on a massive scale. On the basis of a case-by-case approach, resistance in practice within the Council to UN involvement in internal strife has diminished. Sovereignty has eroded to some extent.⁴
- UN operations are increasingly deployed in support of **complex mandates** involving such goals as the monitoring and training of police, human rights work, de-mining, economic rehabilitation and a variety of forms of humanitarian assistance, many targeted at refugees. Such operations call not only for military staff but also for highly qualified civilian expertise. They are much more challenging to run and thus require a greater degree of political guidance from the Council and direction from UN headquarters than had more "traditional" PKOs.
- Following the success of Operation Desert Storm, the Council has made much greater use of the **Chapter VII** provisions of the Charter.⁵ This has involved more frequent resort to **sanctions**.⁶ The Council has also more often authorized the **use of force**.⁷ The Council

⁴ In spite of Charter provisions prohibiting intervention in the internal affairs of member States, the Security Council had in earlier decades allowed the UN to become involved in such domestic conflicts as those in the Congo and in Cyprus, the claim being made that these situations threatened international peace and security. Thus, it is not the UN's involvement in inter-communal conflicts that is new, but rather its growing focus on them.

⁵ The use of force for self-defence by UN peacekeepers does not require a Chapter VII mandate. Missions established under Chapter VI of the Charter operate under rules of engagement in which self-defence is defined as including resistance to forceful attempts to prevent them from discharging their mandate. In practice, however, force commanders have been extremely reluctant to use force except in the most extreme circumstances.

⁶ Until 1990, mandatory sanctions under Chapter VII had been invoked by the Council only against the Government of Southern Rhodesia (through SCR 232 of December 16, 1966; SCR 253 of May 29, 1968; SCR 388 of April 6, 1976; and SCR 409 of May 27, 1977). As of 1990, the Council imposed mandatory sanctions against Iraq (SCR 661 of August 6, 1990, tightened through SCR 670 of September 25, 1990, modified by SCR 687 of April 3, 1991, SCR 706 of August 15, 1991, and SCR 778 of October 2, 1992); Yugoslavia (SCR 713 of September 25, 1991, SCR 757 of May 30, 1992 applicable to Serbia and Montenegro; SCR 787 of November 16, 1992, applicable to the Former Yugoslav Republic of Yugoslavia; SCR 820 of April 17, 1993 also applicable to the FRY); Libya (SCR 748 of March 31, 1992 and SCR 883 of November 11, 1993); Haiti (SCR 841 of June 16, 1993, suspended through SCR 861 of August 27, 1993, reimposed through SCR 873 of October 13, 1993 with accompanying enforcement measures - essentially a naval blockade - through SCR 875 of October 16, 1993); and UNITA in Angola (through SCR 864 of September 15, 1993); thus, it is clear that the UN's new activism

has not always been particularly sensitive to operational difficulties in this respect, for example when adopting Resolution 836 of June 4, 1993 elaborating in ambiguous terms on UNPROFOR's responsibility for the protection of these newly created safe havens in Bosnia. The expectations created by the Council were glaringly at odds with the means at hand.⁸ Although the creation of the safe havens did work as a short-term tactic, the eventual result was disastrous for the civilians overrun in 1995 in Srebrenica. The UN's credibility was also seriously undermined.⁹ Thus, the use of force presented risks for the UN which were at times underestimated by the Council.

The Council has become increasingly influenced by **humanitarian considerations** in its decision-making, e.g. in Bosnia, Somalia and Rwanda. This is partly as a result of the so-called CNN effect which projects selectively the world over some of the horrendous human suffering arising from conflicts, generating intense public pressure on governments and the UN to "do something"; and partly because the new dynamics within the P-5 have allowed the Security Council to experiment in the field of humanitarian intervention. In practice, humanitarian action involves the UN in difficult negotiations with diverse parties to a conflict for access to its civilian victims. Here, often heroic results have been achieved. However, when the parties find it to their advantage to withdraw or withhold their consent for UN humanitarian operations, the Security Council is faced with difficult

encompassed a significantly increased use of Chapter VII sanctions. Highly circumscribed diplomatic sanctions were also adopted against Sudan in SCR 1054 of April 26, 1996.

⁷ Prior to Desert Storm, the use of armed force had been authorized only in Korea (through SCR 83 of June 27, 1950 and SCR 84 of July 7, 1950) and the Congo (through SCR 161 of February 21, 1961 and SCR 169 of November 24, 1961). During the "era of euphoria" induced largely by the successful use of force against Iraq, the use of force was authorized in Somalia (through SCR 794 of December 3, 1992 and SCR 814 of March 26, 1993) and in Bosnia (through SCR 836 of June 4, 1993 on the protection of safe areas). It would again be authorized in 1994 in connection with Operation Turquoise in Rwanda and the activities of the Multinational Force in Haiti, both missions mandated by the Security Council but executed independently of UN command and control. (The sanctions against Rhodesia referred to in footnote 5 were, at one point, enforced by a Council-mandated UK naval blockade. However, it was never clear how much force the Council intended or authorized the UK to use and the case has remained somewhat moot.)

⁸ The UN Secretariat had pointed out to Council members that this resolution could not be implemented without a quantum leap in the numbers of personnel and the types of equipment which had hitherto been provided to UNPROFOR. While some troops were added, the numbers fell well short of the requirements identified by the Secretary-General.

⁹ For an interesting account of the improvisatory nature of much Security Council policy on Bosnia, including the "safe areas" concept - which the UN Secretariat did much to resist on the grounds that it could not be implemented, see Sir David Hannay, The UN's Role in Bosnia, Oxford International Review, Spring 1996, pp. 4-11.

choices on the use of force to protect and assist the civilian hostages of war, as in Somalia and Bosnia.¹⁰

- UN efforts have focused increasingly on the **promotion of democracy** and the holding of **elections** as essential conditions for post-conflict national reconciliation. With a varying degree of support from peacekeepers, the elections in Angola, Mozambique, Haiti, Cambodia, South Africa and El Salvador are recent examples of this development. The UN even monitored the referendum leading to the independence of Eritrea in April, 1993. The UN's reliance on electoral processes has not been fool-proof. UNITA walked away from the results of the UN-monitored 1992 elections in Angola when it lost.¹¹ It took three further years of diplomacy and UN-mandated sanctions against UNITA to induce a meaningful resumption of Angola's peace process in 1995.
- In a world where universal **human rights** standards are increasingly recognised, respect for these rights, for which the UN can serve as an impartial arbiter, is seen as an important component of the interlinked objectives of peace, security, democracy and development. The presence of UN human rights observers can help stabilize volatile societies emerging from civil war. For example, the success of the UN's efforts in El Salvador was due in large part to the achievements of the human rights component of the UN peacekeeping operation in that country (ONUSAL).
- UN peace operations have also increasingly featured cooperation with, or monitoring of, peace operations launched by **regional organizations**.¹² In the field, cooperation between

¹⁰ While sceptics abound on the Council's humanitarian impulses, it is clear the public opinion can force the hand of its Member States. In 1994, the Council did everything possible to avoid involvement in the genocide in Rwanda, going so far as to downsize radically the UN PKO deployed in the country (UNAMIR) at the outset of the killing in April, 1994. Only weeks later, in May, the outcry world-wide over the scope and ferocity of the slaughter induced the Council to reverse itself and dispatch significant reinforcements for UNAMIR and in June, 1994, to authorize the French-led coalition effort in Southwestern Rwanda, *Opération Turquoise*.

¹¹ While the 1992 elections were widely viewed as yielding broadly accurate results, the UN has been accused of trying to run the monitoring operation on the cheap, deploying too few observers to be in a position credibly to certify the polling as free and fair. This situation underscores the UN's need for significant resources when Council-mandated activities are ambitious.

¹² Examples include the joint OAS-UN Civilian Mission in Haiti (MICIVIH), established in 1993, an essential element of the Security Council's strategy for Haiti; the UN Observer Mission in Liberia (UNOMIL), established in 1993, monitoring ECOMOG, a peacekeeping operation by the West African regional grouping ECOWAS; the UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG), established in 1993, monitoring CIS peacekeeping activities in Abkhazia; and enforcement by NATO, 1993-95, of the no-fly zone mandated over Bosnia by the Council while UNPROFOR operated on the ground.

the UN and regional organizations has ranged from generally positive (with the OAS in Central America and Haiti) to tense and possibly counter-productive (with NATO in Bosnia in 1993-94). Cooperation with at least one regional organization proved politically sensitive: while members of the CIS, notably the Russian Federation, cast their forces in Abkhazia as a peace-keeping operation, it was seen as anything but impartial by some UN member states, leading to tensions in New York over the creation of UNOMIG in 1993 and its expansion in 1994. Practical problems loom large for regional organizations: only NATO, not formally a Regional Organization under Chapter VIII of the UN Charter, can call on resources significantly greater than those available to the UN. Consequently, fashionable emphasis on the primary role of regional organizations may represent both attachment to an ideal, a flight from reality or both. However, partnership between the UN and regional organizations can be highly beneficial.

- The Security Council has been experimenting with **new legal mechanisms** to address massive violations of human rights and war crimes in an effort to help overcome the trauma of civil war. Two main approaches have been identified to date: a 'Truth Commission' as in El Salvador;¹³ and International Criminal Tribunals as for the former Yugoslavia and in Rwanda.¹⁴
- Within the Council the **new cooperation among the P-5** has left them with the initiative and has placed the Non-Aligned members, who used to be able to play the super-power rivals off against each other, on the defensive. Whereas in earlier decades, most major issues before the Council were brought there by the NAM or its members (e.g. apartheid; the Arab-Israel dispute), many new ideas and most drafting now originate within the P-5. While the NAM often has the numbers to block P-5 initiatives, if it so wished, the movement has become splintered on many substantive issues and the NAM, as a group,

¹³ The Truth Commission for El Salvador was established by the UN Secretary-General, further to the 1991 Mexico Agreement, once fighting in the country had died down and the UN's human rights monitors had been able to deploy throughout the country. It involved three eminent jurists who inquired in depth into all aspects of human rights violations during the civil war. Bravely, their report named names, including many at the top of the government and the FMLN. While implementation of its far-reaching recommendations, issued March 15, 1993, has been incomplete, publication of the Commission's report helped focus attention on the critical importance of respect for human rights during the era of reconstruction. A Truth Commission, rather than an international judicial body, was probably as much as the political traffic could have borne in this fragile post-conflict society.

¹⁴ The creation of these two *ad hoc* tribunals has intensified calls for a statutory International Criminal Court, possibly dealing not only with crimes against humanity and war crimes but also with more mundane but equally lethal trans-border phenomena such as drug trafficking and terrorism.

nowadays rarely confronts the P-5 collectively or individually in the Council.

Some of these recent changes have combined to create a trend towards larger operations. The UN deployed up to 78,000 troops over the period from January 1993 to the middle of 1995 (figures vary month to month, often sharply, as some operations wind down and others start up). The figure as of July 1, 1996 was 26,231 troops, civilian police and military observers deployed around the world, down dramatically from earlier figures for reasons discussed below. The trend towards large-scale involvement started with Namibia, where the UN essentially governed the territory in the year preceding internationally monitored elections, and continued in Cambodia where up to 25,000 UN staff became involved in many aspects of national life. Somalia accounted for up to 32,000 personnel at its peak and the former Yugoslavia up to 45,000.¹⁵

It is also instructive to look into the **composition of these PKOs**, in terms of national profile over this period. Patterns in troop contributing changed.¹⁶ Traditionally at the UN, there had been an understanding that Permanent Members would not provide significant numbers of personnel for PKOs, it being thought that their participation could prove controversial and it being generally accepted that the military forces of middle powers and smaller countries were better trained for the tasks involved.¹⁷ However, with the advent of large-scale UN peacekeeping, the "traditional" troop contributing nations (TCN)s such as the Scandinavians, Australia, Ghana, Fiji, Malaysia and Canada could no longer supply the numbers required. Thus, in the early 1990s, for practical as well as geo-political reasons, P-5 members became leading TCNs. This shift generated anxiety on the part of a number of middle powers, afraid of losing their niche in the peacekeeping field, and created new tensions between TCNs and the Council. These tensions led, as of 1994, to more transparency in the Council's working methods and greater consultation by it of TCNs.¹⁸

¹⁵ These figures cover only military personnel, civilian police and military observers, thus excluding UN Secretariat civilian staff working on human rights, electoral matters, humanitarian relief etc. (These numbers could be sizeable, e.g. nearly 3,000 at their peak in Namibia relative to the roughly 4,500 military and police personnel.) They also exclude the personnel of UN agencies, funds and programs such as UNHCR, UNDP and UNICEF which have played such a major role in overall UN strategies in e.g. the Former Yugoslavia, Rwanda and Somalia.

¹⁶ For example, On May 31, 1989, the leading troop contributing nations were Finland (1,890), Canada (1,146), Austria (962), Norway (955), United Kingdom (935), Ghana (908) and Malaysia (906); on July 31, 1993, they were France (9,089), Pakistan (6,165), Italy (3,649), United States (3,454), United Kingdom (3,306), Canada (2,939) and India (2,687); These figures drawn from the respective Monthly Summary of Troop Contributions to Peacekeeping Operations issued by the UN.

¹⁷ Exceptions were made where P-5 members had strong ties with, and expertise on, a given theatre of operations, e.g. Southern Lebanon for France, Cyprus for the UK.

¹⁸ More recently, with lower requirements for PKO personnel in 1996, "traditional" peacekeeping nations (e.g. Finland, Norway, Austria, Ghana, Fiji, Nepal, and Canada) are beginning to re-emerge as the leading TCNs.

The rapid increase in the number of countries offering troops to the UN brought its own problems. Many of the new TCNs offered troops ill equipped and trained for peacekeeping duties. These contingents required crash introductions to peacekeeping culture - very much at odds with much military training. Furthermore, linguistic limitations and, occasionally, attitudinal problems led to serious constraints on the inter-operability of national contingents, a constant headache for Force Commanders.

The UN's Department of Peacekeeping Operations (DPKO) gamely sought to cope with the instructions of the Council, the direction of the Secretary General and the requirement to provide politically sensitive guidance simultaneously to a variety of operations in the field, but it was clearly, at times, overwhelmed by the scale of the challenge.¹⁹ Anxiety over the safety of personnel serving under the UN flag led TCN governments to seek to influence instructions to national contingents channelled through the UN chain of command. This interference hampered inter-operability of contingents and threatened unity of command. It also called into question a PKO's unity of purpose.

Constraints on UN Decision-Making

The financial situation - the most obvious constraint on the UN - has been exacerbated by recent trends. The bill for peacekeeping increased from US\$400 million in 1991 to \$3.5 billion in 1994. Cambodia alone cost \$1.1 billion over eighteen months. While these figures are small relative to defence spending around the world, each PKO requires the allocation of additional spending by Member States in these fiscally straitened times. The US owes over \$ 1 billion.²⁰ In 1995, it paid below 50% on its regular budget assessments - less in absolute terms than Japan, which has a much smaller share.

The mood in Congress does not bode well for US funding this year: suggestions by the EU countries for a reduction in the American share of peacekeeping were rejected by the US Administration in January, 1996, because Congress had unilaterally mandated an even lower share. The hope remains that the drubbing the U.S. received during the UN's fiftieth anniversary ceremonies in New York in October, 1995, might yet prompt the Administration and Congress to negotiate seriously with each other on this issue. The trade-off for a more co-operative congressional stance would be Administration

¹⁹ The performance of DPKO personnel throughout this period was widely praised by UN Delegates in interviews. They recognized that the heads of DPKO in the 1990s, first Murrack Goulding, then Kofi Annan, had to struggle - ultimately with success - to build up DPKO's military and civilian staffs against the often bewildering opposition of the General Assembly's committee responsible for administrative and financial issues. They also fell victim to the consistent and, on balance, extremely ill-advised double-guessing of the powerful Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. Both Goulding and Annan were among the most highly regarded UN senior officials of this period. Their Military Adviser from 1992 to 1995, Major General Maurice Baril, was also much praised.

²⁰ On May 15, 1996, the US owed \$ 690 million for the US regular budget and had \$ 890 owing for past and current peacekeeping dues, according UN Press Release Contributions to the Regular Budget, International Tribunals and Peacekeeping Operations of May 15, 1996.

agreement to a greater role for Congress in approving American participation in PKOs and in shaping American policy within the Security Council - not necessarily a good thing for the UN in the long run.

Money matters greatly. When Member States fail to meet their financial obligations, it is impossible to reimburse troop-contributing countries for their participation in PKOs. Late **reimbursement**, in turn, will lead some troop contributors, particularly developing countries, to no longer offer personnel. The severity of the UN's financial crisis led to a freeze for much of 1995 of all reimbursement: over \$1 billion is owed to troop contributors.

In these circumstances, the Security Council needs seriously to reconsider the UN's capacity to launch **large and costly operations**. Recent UN deployments to Haiti, Angola, Eastern Slavonia, Rwanda, Mozambique, Georgia and Liberia have, partly for this reason, been smaller than those to Cambodia, Somalia, and Bosnia. This response does not, however, change the fact that ambitious Council mandates require large troop deployments. Nor does it change the consequences of the failure to deploy adequately: it is widely thought that the UN's effort in 1992 to reconcile the Angola government and its UNITA opponents through elections failed largely because the international presence was inadequate credibly to certify the outcome of the elections.²¹

The dramatic growth in the number and scope of UN operations has been hard for the institution to digest. A number of time-honoured **guidelines for effective peacekeeping** - such as non-participation by countries with a perceived bias towards the conflict or by immediate neighbours - had to be dropped by the Secretariat in 1993-94 as a matter of expediency (without much, if any, consideration of the consequences by the Security Council).²²

The UN's **machinery** for managing a limited number of smallish traditional PKOs was not up to the challenge of simultaneously providing effective guidance to a variety of field commanders responsible for several large and complex PKOs. This is no surprise. It is a tribute to the professionalism of the UN HQ peacekeeping staff that the organization has managed as well as it has. Nevertheless, a

²¹ The UN learned lessons from its experience in Angola: it blanketed Mozambique with approximately 2,500 observers for the October 27-28, 1994 elections, roughly five times the number deployed throughout Angola in 1992. UN Special Representative Aldo Ajello was determined to paint Mozambique blue for this event, a tactic which worked well.

²² The most glaring example of this new trend identified by UN professionals in interviews was the Secretary General's 1993 decision to accept Turkey's offer of large-scale participation in UNPROFOR, in spite of its perceived strong pro-Bosnian Government and anti-Serb bias. In fairness to the Secretary General, the expansion by the Security Council of UNPROFOR's mandate to include the monitoring of safe areas, and the insufficient numbers of troops subsequently offered by other Member States made it difficult for him to turn down offers such as Turkey's, all the more so as several of the Permanent Five, also widely perceived to have exhibited some bias, were already participating in the force.

mid-1992 HQ military staff of 20 to provide guidance to 70,000 field personnel was clearly inadequate.²³ The Secretary General's newly-appointed military adviser at the time, General Baril (coordinating closely with the admirable Under Secretary-General for Peacekeeping, Kofi Annan) worked hard to build up the HQ military staff and expertise, developing a situation centre and the ability to provide up to the minute guidance to field missions. With politically sensitive operations, such guidance from the Secretariat, particularly on evolving sentiment within the Security Council, is critical in order to forestall any disconnections between HQ and field.²⁴

One of the largest challenges facing the UN in the field has been to devise means of making up to 40 national contingents (as was the case in the former Yugoslavia) work well together within a large PKO. **Inter-operability** problems can range from lack of linguistic compatibility, to varying levels of discipline and conflicting military traditions.²⁵ Difficulties of co-ordination are exacerbated by the inexperience of some Member States. Over 70 countries at one point contributed troops, and many of them were new to the peacekeeping game. Their personnel needed to adapt to peacekeeping culture (very much at odds with much military training). Enhanced **training** and growing experience among many recent troop contributing countries will assist in ensuring that national contingents are broadly inter-operable.²⁶ As well, declining demand for troops should allow the UN to pick and choose only the most competent units among those on offer (bearing in mind the need for geographic balance).

The UN has had to face problems relating to **peacekeeping materiel**, including the need to equip troops from a variety of countries without the wherewithal to supply their personnel with gear suitable to operations in distant lands. Germany's offer to equip and train two Pakistani battalions designated

²³ This is particularly obvious when the UN's then-tiny military headquarters operation is compared to national military headquarters staffs the world over, most of them significantly less busy than that of the UN.

²⁴ Sadly, much of what has been achieved by Annan and his distinguished predecessor, Murrack Goulding, in turning the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) into the UN Secretariat's most effective unit, is now threatened by the budgetary crisis and demands that DPKO, like other departments, accept staff and funding cuts. Even earlier, Annan's efforts to strengthen DPKO were frequently undermined by the General Assembly's committee responsible for administrative and budgetary matters and by counterproductive sniping from the powerful Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ).

²⁵ The UN has had to deal with a number of gross infractions to disciplinary standards by peacekeeping personnel, including several incidents of black marketeering. There is evidence of more robust Secretariat action on this front in recent years.

²⁶ A major challenge for trainers has been the absence of a UN peacekeeping doctrine and guidelines on many basic tasks for peacekeepers. This gap is being addressed within the UN and useful documents have been issued in recent years on many aspects of peacekeeping. Another shortcoming has been one of institutional memory: in the past, the lessons from one PKO were often lost on others and, to some extent, on UN headquarters. To address this problem, DPKO recently established a "lessons learned" unit. Copious media, academic, and governmental writing on a variety of recent PKOs, much of it excellent, will supplement this unit's analyses.

for Bosnia, and the US effort to equip the Ghanaian battalion in Rwanda both serve as models. One idea worthy of closer study is for industrialised armies with hi-tech capabilities to twin themselves permanently with one or two developing countries which they would equip and help train.

UN personnel have long experience in coping with frustrations arising from non-cooperation by parties on the ground. Nevertheless, a weak point of much recent work on **peace-keeping doctrine**, one which crops up both in the splendid new UK doctrine of Wider Peacekeeping and in the US Army Field Manual, is the constant emphasis placed on consent as a sine qua non for peacekeeping. A problem arising particularly in inter-communal strife and other forms of civil conflict is that parties on the ground which have provided general consent for the UN's presence and role can often withdraw this consent for specific UN activities or more broadly. At this point, the UN is stuck, and it is at this point that use of force (e.g. air-strikes in Bosnia) will have to remain an option at the Council's disposal.

Finally, there is the important issue of the **security of UN personnel** when engaged in risky PKOs. A convention on the safety of UN personnel was negotiated in 1994. However, the convention, although a useful tool in itself, does not address the anxieties of Member States over placing their nationals at risk; this is particularly true for the US, which increasingly seems to expect to conduct casualty-free wars. These concerns can be addressed effectively in the field only with an agreed and clear common framework of command and control procedures. Without these, PKOs will inevitably fall apart, as did UNOSOM II in Somalia in 1993. Nevertheless, even in situations where the UN chain of command prevails, governments have proved themselves highly vulnerable to public opinion's concerns over the safety of military personnel serving abroad and have sought to influence Secretariat decisions on the use of their troops.

Some Lessons of Recent Peacekeeping Experience

The UN's role in **prevention of conflict** deserves more emphasis. The Secretary-General of the UN, both directly and through his special representatives and envoys, is routinely involved in much quiet mediation and preventive diplomacy, for example over East Timor. When these efforts fail, as they sometimes do in spite of the best efforts of the Secretary-General, and hostilities break out, recent experience demonstrates that it is both expensive and difficult for the UN to attempt to make peace between combatants. Much more effective, and economical, would be more substantial preventive measures, including preventive deployments of peacekeepers as has been the case in Macedonia. Canada has urged the reinforcement of the UN's capacity for rapid deployment of sizeable numbers of personnel. The availability of such a capacity in 1994 might have prevented the worst of the genocide in Rwanda.²⁷

²⁷ As a result of these proposals, over two dozen countries are currently working in New York on concrete measures to enhance the UN's capacity for rapid reaction. Much of the work is focused on the creation of a small (50 or so) and highly mobile permanent UN operational-level military HQ which could deploy to the field within 72 hours as the vanguard and nerve-centre prior to deployment of larger forces. The groundwork for these

Perhaps the most important lesson learned over the past several years, particularly in Somalia, has been that the UN should not attempt to enforce Council resolutions unless both the political will and the necessary resources are available to do so. Furthermore, the requirements of enforcement, where the UN takes sides to impose a solution, militate against the needs of peacekeeping, where the UN must remain impartial and, in principle, acts with the consent of the parties to the conflict. Enforcement and peacekeeping are largely incompatible efforts.

The Security Council is thus unlikely for some time to seek to enforce its decisions through a UN PKO. It will, however, continue to grant mandates to **coalitions of member states** ('coalitions of the willing') to enforce its decisions. NATO air strikes in Bosnia, followed by the sizeable IFOR operation to police the Dayton settlement, are recent evidence of this. As the Bosnian experience demonstrates, the co-existence of a UN PKO and of forces from another organization charged with enforcement can create difficulties for decision-makers. However, under the Dayton agreement, the waters continue to be muddied: the UN has been allocated important civilian functions in Bosnia which many UN players believe should have gone to NATO, including the training and monitoring of police and responsibility for a new peacekeeping operation in eastern Slavonia.²⁸

Finally, it is important to recognize the major new role of **Non-Governmental Organisations** (NGOs) in the construction of peace. Significant NGO contributions, notably by the ICRC and its affiliates but also by such organizations as CARE, OXFAM, Save the Children and Médecins Sans Frontières, have been made in humanitarian endeavours that are linked closely to several of the UN's peace operations in the field. The UN has been getting better at working with these partners, and they, in turn, have been learning how to work with the UN. However, as in Bosnia and Somalia, the process has not always been smooth.

Some priorities for the future

It is paradoxical that while the UN is under constant congressional attack, and while Washington is handicapping the organization through its failure to meet financial obligations, the US is at the zenith of its power in the Security Council, particularly after Dayton. As one Council Ambassador recently indicated privately, the US is no longer 'the last remaining super-power', but rather 'the supreme power'.

discussions is contained in Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations, Ottawa: Government of Canada, 1995.

²⁸ The belief that the UN is uniquely handicapped in discharging tough (and often opaque) mandates is wrong. NATO is under intense academic, media and NGO pressure to cooperate more actively with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and has clearly experienced difficulty in determining the priority to be given to such cooperation relative to its other operational responsibilities.

Other member states have not yet learned how to deal with this, and the US gets much of what it wants in the Security Council. The world is very fortunate to have as the dominant power a nation loath to unleash its military might. However, the situation of unchallenged U.S. dominance of the Council bodes ill for the UN, *inter alia* given the sometimes chaotic policy development process in Washington. Other Member States need to develop the means to influence American policy at the UN to a greater extent than is the case at present.

The paramount concern for the foreseeable future is funding, particularly **American contributions**. The familiar and tiresome kabuki performances staged by successive American administrations over congressional responsibility for U.S. delays in the funding of international development are now being re-staged with the set shifted to UN financing. The international community as a whole needs to ensure, in a manner that it recently has not, that the Administration gets serious with Congress on this question. It must also prepare itself to shoulder a larger share of the financial burden relative to the United States.

The US has spearheaded calls for administrative and management **reform of the United Nations**, supported in varying degrees by several other Member States, mostly notably G-7 partners. A number of specific US reform objectives (e.g. the creation of an Inspector General function at the UN) have now been met, but Washington remains dissatisfied and has signalled that it will veto a second term for Secretary-General Boutros-Ghali citing his record in this area. Under pressure mainly from TCNs, considerable reform has been achieved in the Security Council's working methods, aimed at greater transparency in decision-making and openness to the views of non-Council members.²⁹ Expansion of Security Council membership has been advocated by many NAM delegations and by several States with credible claims to permanent member status. However, consultations on this issue perennially tantalizing for practitioners and academics alike are largely deadlocked, if only because NAM members have experienced difficulty in reaching agreement on which among them should aspire to permanent membership of the Council.

Some UN players in New York are talking increasingly of a '**big bang**' reform package covering financing, Security Council composition and reform of the UN development agencies. Alas, given the UN's corporate culture of 'muddling through', any serious reform may first require a 'big bang' financial crisis to focus high-level attention on the problems.

Some concern has arisen in recent years over the candour of the **military advice** to the Council by the Secretariat. Mr. Boutros-Ghali, although commendably more independent and notoriously more blunt than several of his predecessors, may not always have provided to the full Council his best advice. The modus operandi in New York in the drafting of a report from the Secretary-General to stimulate Council decisions on a given problem, is to take the pulse of the P-5 and establish the parameters of

²⁹ For an outline of the many procedural innovations in Council operations over the past three years, see UN document A/AC.247/1996/CRP.4 of April 16, 1996.

action they would favour. The report is then generally tailored accordingly. Military advice, particularly from the field, is often the first casualty.

A number of ideas have been advanced to address this problem. Some have suggested energizing the **Military Staff Committee**, but few Member States are keen to enhance further the influence of the P-5, who control this body. Others have suggested creating a subsidiary body of the Security Council with high-level military advisers from each of its Member States to provide the Council with views supplementary to those of the Secretary-General. However, cumbersome machinery may not be the answer - the Council's flexibility, and often its speed, are among its key assets - and excellent advice is available from the Secretariat, which draws on field and headquarter perspectives. Rather, the Secretariat should gird its loins and deliver its best advice to the Council, rather than what the P-5 would prefer to hear. While some Council members will be irritated in the short run by the laying bare of inconvenient facts for the media and others to see, all Member States would have occasion to be grateful in the long run if serious and costly mistakes were thus avoided.

The Security Council must learn to deal more assertively at the political level with the **parties to a conflict** and with the host authorities of PKOs, relying on such mechanisms as the Groups of Friends of the Secretary-General for individual crises.³⁰ The sharp reduction in personnel demanded by the Rwandan Government in exchange for its consent to a mandate renewal of UNAMIR in December, 1995, a demand ultimately accepted by the Council, drove Canada to withdraw from the force (which two of its generals led through its darkest hours), convinced that UNAMIR could no longer discharge its mandate adequately. UNAMIR withdrew from Rwanda soon thereafter.

It is also important that the Security Council, while avoiding 'mission creep', remain true to its vision and earlier decisions.³¹ In this connection, it will be critical that the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, created with such fanfare in 1993 and under-financed ever since, be given the political and material support necessary to succeed in its task. If it fails, the Council's

³⁰ These informal Groups, involving countries both on and off the Council have emerged to help steer given issues at the UN. The phenomenon is not entirely new, e.g. the "Contact Group" for Namibia from 1978 to 1990. However, such groups have proliferated in the 1990's. The groups are largely self-selecting, although the Secretary-General formally nominates them. They have played a valuable role in the design and implementation of UN strategies in e.g. Cambodia, El Salvador, Haiti and Georgia. The emergence of such groups, while useful to the Secretary-General and welcomed by most Security Council members as preparing the ground effectively for Council action, has been greeted with dismay by others, e.g. New Zealand. Such countries complain that the "self-appointed" Groups of Friends undermining the sovereign equality of all Member States, and usurping the role of the full Council. Groups of Friends nevertheless seem to be here to stay.

³¹ 'Mission creep' is a syndrome through which the Council, often in sheer frustration or in order to appease public pressure, incrementally mandates a shift from limited objectives for a PKO to broader ones, sometimes including enforcement, often without providing the resources necessary to achieve the new, more ambitious, objectives.

credibility in particular will suffer.

Despite the fact that inter-communal conflict is clearly not easily or quickly resolved, and that **sustained international involvement** is required to anchor emerging national confidence in State institutions, the Security Council (the US in particular) is increasingly obsessed with 'early exit scenarios'. PKOs can not be mere photo opportunities for troop contributing nations. Sustained commitment over time will be the key to success in many cases.

Finally, in An Agenda For Peace Mr. Boutros-Ghali stresses the importance of **peace-building** in order to consolidate fragile peace settlements through economic rehabilitation and development. The UN has not always demonstrated much follow-through in this regard. Worse, as Alvaro de Soto and Graziana del Castillo have pointed out in connection with El Salvador, the International Financial Institutions and the UN sometimes act at cross-purposes.³² For example, IBRD assistance for Rwanda was scandalously slow to materialize, even once approved by the Bank's Executive Board. This contributed to scepticism in Rwanda about the depth of the international community's commitment to reconstruction there and about the usefulness of further cooperation with international institutions, notably the UN.

The UN's own family of development agencies has not always performed any better. The international community needs to get its act together and better calibrate its use of **political and economic instruments** to introduce or reintroduce war-torn countries to civil society, anchoring peace in a framework of fulfilled economic aspirations. Economic incentives matter. A sustained effort, involving billions of dollars, has been made by the donor community to underwrite Cambodia's development efforts since 1991. A similar pattern of donor cooperation is developing in Haiti. This type of approach should be the norm rather than the exception. However, it requires donor governments to ensure that their foreign and defence ministries work in tandem with their treasuries and aid agencies - a tall order in several capitals.

Conclusion

Adam Roberts, identifies the following challenges to improved UN performance in peacekeeping and peace enforcement:

The main problems include: the failure to reach a clear and agreed view of the strategic and political purposes of involvements in complex and fast-changing situations; the persistent, by

³² See Alvaro de Soto and Graziana del Castillo, Obstacles to Peacebuilding, Foreign Policy, Number 94, Spring 1994.

now battered belief, that what the UN Security Council proclaims, others will respect and implement; the lack of an accepted mode of action beyond the two familiar nostrums of impartial peacekeeping and enforcement in favour of one side; the absence of an effective system of international command and control; and the difficulty of getting states to commit their forces to distant and dangerous operations.³³

How can these problems and others affecting the UN's peace and security functions be overcome?

* * * * *

³³ Adam Roberts, "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force", *Survival*, Vol. 37, No.4, Winter 1995-96, pp. 7-28. Roberts notes that the use of force by, or in conjunction with, UNPROFOR was quite effective in a number of instances, notably naval interdiction in the Adriatic and air strikes when they came. He sees the principal problem relating to the use of force in the former Yugoslavia as one of vacillation and weak leadership within as well as among member states.

ANNEX "B"

REMARKS BY THE HON. CHRISTINE STEWART
SECRETARY OF STATE FOR LATIN AMERICA-AFRICA

It is a great pleasure for me to call to order this distinguished gathering of experts on the UN to discuss an issue much on our minds, as Canadians: the future of the UN Security Council. Your seminar is timely: the General Assembly's General Debate starts next Monday, and many of the issues you will discuss today will be on the minds of Leaders and Ministers in New York.

The UN has been going through a bad patch of late. Nevertheless, we should not overlook the tremendous strides made by the Organization since the end of the Cold War in promoting peace and democratic development in places as diverse as Namibia, Mozambique, Haiti and El Salvador. We must also bear in mind the significant advances that spreading democracy has created for more universal respect of human rights. Finally, the impressive work of so many UN agencies in fighting disease, promoting literacy, advancing the role of women in the economy, fostering new agricultural techniques and working towards nuclear safety should be sources of reassurance and pride for us all.

However, the Organization's most important organ, the Security Council, is in trouble. The Council's role in prevention and mediation seems to have become atrophied just as the UN's crippling financial crisis has demoralized the organization, its supporters and its staff. The UN's chronic financial crisis is eminently solvable. The sums of money required are modest, but as we all know the unwillingness of some to pay their dues mainly reflects strong animosity towards the institution. Perhaps more seriously, is that after recent setbacks in somalia, rwanda and bosnia, all involving the use of force, the Council seems to have lost its resolve to tackle new crises meaningfully. It is important to learn lessons from our failures, but we cannot allow them to immobilize us. The Council's hesitation to act recently in supporting African states seeking to address the Burundi crisis shames us all. But at the same time, the era in which tens of thousands of troops can be dispatched to address civil strife in distant continents, as suggested by Mr. Boutros-Ghali, is also clearly over. We need to develop new approaches to these problems while supporting regional initiatives.

Let me mention several issues of particular concern to me. The first relates to the UN's staying power. Most of the essentially internal conflicts the Council has tackled in recent years require a long-term commitment from the international community to carry out peace-building. "Early exit scenarios" for UN missions may be attractive to military and other planners, but they often undermine precisely what we are trying to achieve. For example, on Haiti, the Council's most recent mandate extensions have been for only four and five months respectively, creating tremendous uncertainty in Haiti itself and planning problems for nations contributing personnel. Another of my concerns also relates to peace-building, where the Security Council should be playing a much

stronger leadership role in partnership with the international financial institutions, regional banks and bilateral donors. This does not require the UN to spend money: rather, the Council should lend its authority to the critical effort to sustain and nurture stability in countries where it played a central role in bringing about peace in the first place. In other words, the Council needs to take a broader view of its responsibilities.

We are not here today to criticize the Council, but rather to formulate ideas on how it could work better. It has been moving in the right direction on several issues, notably the promotion of democracy and the protection of human rights. Its creation of the International Criminal Tribunals to judge indictees from the Former Yugoslavia and Rwanda is a striking departure, and one which we cannot allow to fail.

The Council's dynamics have changed tremendously since the end of the Cold War. We used to complain that the superpower competition paralyzed the body. Then, for some years, it sometimes seemed that the Permanent 5, acting together, considered the Council their own chasse gardée. This was all the easier for them because the Non-aligned group was no longer in a position to lead on many issues and was, indeed, seriously split on many of them. The impression of a condominium of power within the Council has paradoxically been aggravated since the differences over the Former Yugoslavia between France, the Russian Federation and the UK on the one hand and the USA on the other, were papered over with the Council's endorsement of the Dayton Agreement late last year.

However, cracks are appearing in P-5 solidarity, most spectacularly last week over American actions in Iraq. The Russian Federation has also complained consistently in recent years over double standards in the Council's decisions. Even China broke ranks with its P-5 partners for some days over a recent mandate renewal for the UN force in Haiti. Thus, there is some suggestion that the Council is entering a new era, one in which non-permanent members can again make a real difference, as Canada hopes to do in the years 1999-2000, if, as we hope, we are elected to the body in 1998.

Infuriating as the United States' failure to fund the UN has been, it is clear that we must learn to work better with the Americans, and with Congress in particular, in order to overcome the growing isolationism infecting much of American life. This trend is particularly worrying with a number of the UN's traditional friends in Congress retiring this year.

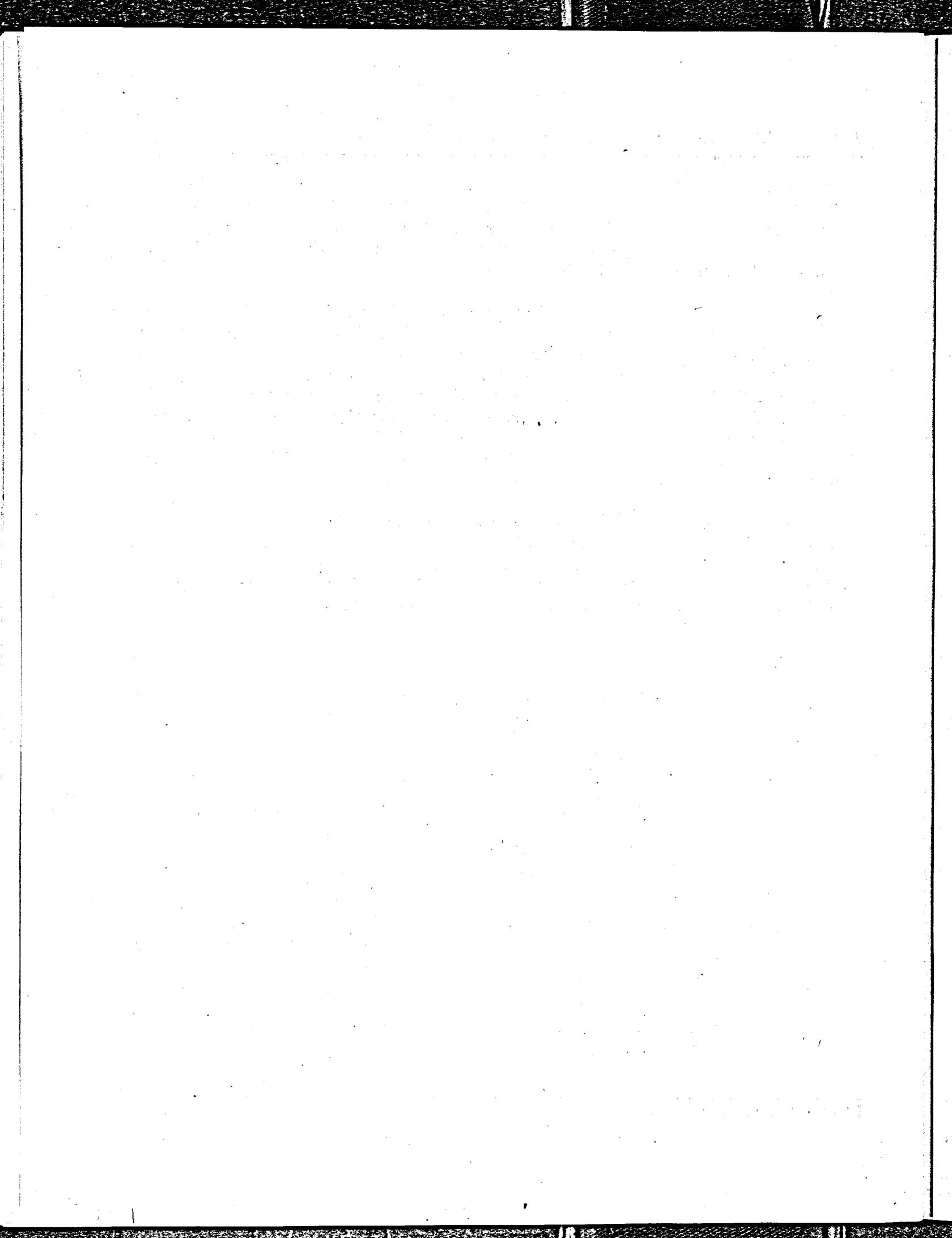
For the remainder of the world, the UN, and its Security Council, remain the most promising counterweight to US unilateralism in a unipolar world. We must fight hard to defend and improve it.

I know your conference will touch on the issue of reform. A lot has already been accomplished in the Council's working methods, much of it under pressure from countries such as my own, which could no longer tolerate having significant responsibilities thrust on us by a Council

reluctant to consult us. The Council and troop contributing countries have gained greatly from the opportunity, and now the habit, of consultation. More broadly, the greater transparency and openness in the Council's work benefits all member states, including the Permanent 5, whose motives are no longer as widely suspected as they once were in New York. These improvements have strengthened the Council's legitimacy.

However, the vexed question of the Council's expansion remains deadlocked. I hope you do not spend too much time today on the Council's composition. More important is what we wish the Council to do in years ahead. For example, are we satisfied that we understand and agree on the circumstances which genuinely threaten international peace and security and should impel the Council to act? Only when we have a clear vision of the Council's future mission are we likely to make sensible decisions about its composition. Furthermore, should states consider membership in the Council as a right or a privilege? I have often wondered whether all Council members should pay a surcharge in their dues in order to mark the special nature of their role. These are some of the notions on which I hope you will touch during your deliberations.

It remains for me to thank UN Under-Secretary-General Kittani and many other distinguished guests who have travelled to Ottawa to be with us today. We are also honoured by the presence of Ambassador Lichem of Austria. David Malone tells me that no formal record will be made of remarks at this conference, but he has promised to send me and you a summary report on its conclusions. May your discussions prove exciting and fruitful. Thank you.



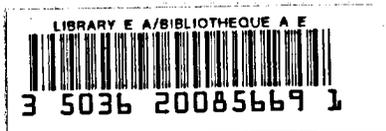
SÉMINAIRE JULES LÉGER 1996

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LES ANNÉES 1990: LEÇONS ET PRIORITÉS

RAPPORT DU SÉMINAIRE

David M. Malone et John G. Cockell

Ottawa, novembre 1996



DOCS
CA1 EA 96N34 EXF
Malone, David, 1954-
1996 Jules Leger Seminar : the
Security Council in the 1990s :
lessons and priorities
43278429

TABLE DES MATIÈRES

SECTION	PAGE
I. Introduction	2
II. Ordre du jour du séminaire	3
III. Résumé du Séminaire et Rapport sommaire des discussions	5
IV. Liste des participants	22
ANNEXES:	
A. Document de travail <u>Le Conseil de sécurité dans les années 1990</u>	27
B. Allocution de l'honorable Christine Stewart, Secrétaire d'État - Amérique latine et Afrique	46

SECTION I

INTRODUCTION

Le Séminaire Jules-Léger, qui est associé à la bourse Jules-Léger du Secrétariat des politiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, se tient en l'honneur de l'un des gouverneurs généraux et ambassadeurs les plus éminents que le Canada ait connus. Cette année, le séminaire portait sur le rôle du Conseil de sécurité des Nations unies dans les années 90, sujet qui semblait d'autant plus opportun que le Conseil et ses activités projettent une image de plus en plus négative dans certains milieux.

Le Règlement de Chatham House s'est appliqué. Le présent rapport ne contient aucune attribution directe aux participants. Il faut néanmoins faire état de la précieuse contribution des divers présidents et membres des groupes de discussion : Maureen Appel Molot, Michael Doyle, Harald von Riekhoff, Paul Heinbecker, L. Yves Fortier, Louise Fréchette, Robert Fowler, Philippe Kirsch, Thomas Franck, Georg Nolte, David Wippman, Christine Lee, Gordon Smith, Janice Gross Stein et Diego Arria.

Nous sommes extrêmement reconnaissants au ministre des Affaires étrangères, l'hon. Lloyd Axworthy, de son appui et à l'hon. Christine Stewart, secrétaire d'État pour l'Amérique latine et l'Afrique, de son précieux concours.

La présente partie contient des documents qui se rapportent au séminaire, dont les sommaires des discussions de groupes et un document de base distribué à l'avance afin de stimuler la discussion. Les sommaires ont été rédigés par John Cockell et le document de base, par David Malone.

Le séminaire n'aurait pas pu avoir lieu sans l'encouragement constant (et le financement) du Secrétariat des politiques et de son directeur général, M. Ferry de Kerckhove. David Malone est reconnaissant à la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur pour son généreux appui à sa recherche sur le Conseil de sécurité de l'ONU. M. Patrick Wittmann du Secrétariat des politiques a largement contribué au succès du séminaire grâce à ses suggestions et à son aide pendant la planification de celui-ci. Il a également joué un rôle de premier plan dans la révision de la présente partie. Nous adressons également nos vifs remerciements à Yannick Lamonde, étudiant qui a travaillé pour le Secrétariat pendant l'été, pour l'aide qu'il a apportée. Enfin, nous tenons à exprimer notre appréciation à M^{me} Marjorie Ravignat et à ses collègues immédiats qui ont aidé aux nombreux préparatifs logistiques de la conférence.

Ottawa, octobre 1996.

SECTION II

SÉMINAIRE JULES LÉGER 1996

***le Conseil de sécurité des Nations Unies dans les années 1990:
Leçons et Priorités***

Vendredi 20 septembre 1996

**Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Édifice Lester B. Pearson, 125 promenade Sussex, Ottawa
9e étage**

HORAIRE

- 9h - 9h20 Café au 9e étage, Édifice Lester B. Pearson
- 9h20 - 9h30 Bienvenue et introduction
- 9h30 - 11h00 **Premier panel***: **CHANGEMENTS MAJEURS AU CONSEIL DE SÉCURITÉ
DEPUIS 1990**
Présidente: Maureen Appel Molot
Panélistes: David Malone
 Michael Doyle
 Harald von Riekhoff
- 11h00 - 11h15 Pause café
- 11h15 - 12h45 **Deuxième panel:** **LE CANADA ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LES
ANNÉES 1990**
Président: Paul Heinbecker
Panélistes: L. Yves Fortier
 Louise Fréchette
 Robert Fowler
- 12h45 - 14h00 Déjeuner

Séminaire Jules Léger 1996: Le Conseil de sécurité dans les années 1990

14h00 - 15h30	<u>Troisième panel:</u>	INNOVATIONS JURIDIQUES PAR LE BIAS DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LES ANNÉES 1990 Président: Philippe Kirsch Panélistes: Thomas Franck Georg Nolte David Wippman
15h30 - 15h45	Pause café	
15h45 - 17h15	<u>Quatrième panel:</u>	PERSPECTIVES D'AVENIR POUR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ Présidente: Christine Lee Panélistes: Gordon S. Smith Janice Gross Stein Diego Arria
17h15	Conclusion	

* Nous avons demandé aux panélistes de faire des présentations courtes (pas plus de 10 minutes) afin de laisser plus de temps aux participants pour discuter. Les noms des panélistes est présenté dans l'ordre de leurs présentations

SECTION III

RÉSUMÉ DU SÉMINAIRE

Après une période de grande activité, le Conseil de sécurité de l'ONU semble avoir perdu sa détermination de s'occuper des crises d'une manière proactive et efficace. Un leadership hésitant de la part des États-Unis, la lassitude des pays donateurs, les limites financières de l'ONU et les échecs cuisants en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda sont tous des facteurs qui ont contribué à un ralentissement des travaux du Conseil. La répugnance qu'il manifeste actuellement à s'attaquer efficacement aux nouveaux conflits tels que le Burundi, soulève la question de savoir qui va remplir le mandat de la Charte. Le risque aujourd'hui n'est pas que le Conseil mène trop d'activités de front, mais bien qu'il sous-utilise ses pouvoirs.

Bien que la coopération entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité montre des signes de tension depuis 1994, les cinq permanents continuent de diriger le processus décisionnel du Conseil. En effet, cette période de pessimisme actuelle est peut-être temporaire parce que celui-ci tirera des leçons de ses erreurs et améliorera son processus décisionnel. C'était manifestement ce que souhaitaient la plupart des participants au séminaire.

- Il faut que le Conseil accepte que les mandats pour les opérations de paix et les structures des forces soient liés, et qu'il évite d'adopter des résolutions peu judicieuses en réponse aux pressions nationales ou des pressions des médias. « L'ambiguïté créative » motivée par la politique et l'absence de concordance entre les ressources et les buts fixés ont mis en péril à maintes reprises l'ONU elle-même, ses gardiens de la paix et ceux qu'ils devaient aider. À cet égard, il faut que le Conseil prête plus d'attention aux conseils militaires et à l'avis du Secrétaire général.
- Bien que des opérations d'imposition de la paix par coalitions des États membres de l'ONU dans le cadre des mandats du Conseil de sécurité continueront probablement à être menées, l'ONU elle-même s'est montrée incapable d'entreprendre une action coercitive et de fournir une aide humanitaire par la force. Toutefois, elle présente d'excellents antécédents pour les médiations et l'application des accords de paix, pour lesquels elle a introduit récemment de nombreuses innovations fructueuses. Même si le maintien de la paix reste un instrument clé, il faut consacrer davantage de volonté politique, d'attention et de ressources à la prévention des conflits.
- Il faut que le Conseil puisse déployer rapidement les éléments avancés d'une mission onusienne de maintien de la paix pour contrôler les crises en évolution rapide. On a appuyé les travaux en cours sur un quartier général militaire de l'ONU qui disposerait de cette capacité de déploiement rapide.
- Bien que des progrès aient été accomplis, il faut que les États qui fournissent des contingents participent encore plus étroitement aux prises de décision du Conseil. Cette étroite collaboration est particulièrement importante pour les opérations complexes de paix où on s'attend de plus en plus à ce que ces pays fassent courir des risques à leurs troupes sur le terrain.

Le Conseil de sécurité remplit souvent des fonctions quasi-législatives dans le système international et joue un rôle essentiel dans l'établissement de normes conformes au droit international coutumier. En particulier, il décide effectivement ce qui constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales et se donne le pouvoir d'imposer à des pays des sanctions économiques, diplomatiques et militaires.

- Néanmoins, jusqu'à présent, le rôle législatif du Conseil a été rempli d'une manière clairement politique et cette situation provoquera probablement à la longue une résistance de la part des États membres de l'ONU. Les fonctions judiciaires du Conseil devront être exercées avec plus de discernement, selon les principes et les précédents, si on veut éviter cette résistance.
- Les tribunaux établis récemment pour juger des crimes de guerre, en particulier, sont une entreprise politique et juridique radicale, et leur crédibilité dépendra, dans une certaine mesure, de la réaction des autres États lorsque le Conseil adoptera en leur nom des lois mondiales aussi importantes. De même, l'échec de ces tribunaux compromettrait gravement la crédibilité du Conseil.
- Le Conseil a en grande mesure éludé la discussion sur la nature changeante de l'intervention extérieure, et l'érosion apparente de la souveraineté des États n'y a pas vraiment fait l'objet d'un débat sérieux. En effet, le rôle du Conseil en tant que forum pour mener un débat législatif de cette gravité a été mis en veilleuse d'une manière générale et devrait être rétabli.
- L'accent mis par le Conseil sur les règlements négociés pour les conflits internes a eu des répercussions normatives particulièrement importantes. Cet organe a redéfini en partie le pouvoir interne légitime en cherchant à donner à toutes les principales factions un rôle permanent dans l'État, ce qui a influé directement sur la souveraineté et la juridiction nationale des pays.
- L'interprétation conventionnelle de l'autodétermination évolue peut-être d'un droit à l'indépendance perçu à quelque chose qui met davantage l'accent sur la manière de réaliser différents modes de participation politique dans un État donné.

La réforme des opérations, des prérogatives et du programme du Conseil de sécurité revêt un caractère prioritaire pour la plupart des États membres, ce qui s'est reflété dans les observations des participants au séminaire.

- L'élargissement du Conseil ne devrait pas être considéré comme une panacée. Un Conseil vraiment représentatif comprendrait tant de membres qu'il serait impossible de prendre des décisions rationnelles et opportunes. Le nombre de membres devrait être élargi en vertu de l'article 23, qui souligne les bonnes qualités de citoyen onusien comme critère clé.
- Les États membres devraient s'efforcer de limiter le recours au droit de veto des cinq permanents uniquement aux points relevant du Chapitre VII, et de ne pas l'utiliser pour des questions telles que le choix du Secrétaire général. Chacun des cinq permanents détient actuellement un pouvoir excessif sur les candidats et peut prendre en « otage » un secrétaire général désireux d'obtenir un deuxième mandat. Il s'est dégagé un large consensus en faveur

d'un mandat unique de six ou sept ans qui assurerait la liberté d'action du secrétaire général.

- Un vif intérêt a été manifesté pour que le Conseil élargisse son programme afin de s'attaquer à des questions mondiales plus urgentes, comme les mouvements de réfugiés, la pauvreté et les violations massives des droits de la personne, qui ont une incidence critique sur la paix et la sécurité internationales.
- Il est nécessaire d'élargir le leadership du Conseil en matière d'établissement de la paix, ce qui nécessite une coopération plus étroite avec les institutions financières internationales (les IFI) et d'autres organisations de développement. Cette meilleure coordination internationale est indispensable pour créer un plus grand « pouvoir de résistance » et l'utiliser pour venir en aide aux nations confrontées à un conflit violent ou qui en sortent.

RAPPORT SOMMAIRE DES DISCUSSIONS DU SÉMINAIRE

I. Allocution d'ouverture de l'hon. Christine Stewart, secrétaire d'État pour l'Amérique latine et l'Afrique (voir l'annexe B)

En plus de ses observations officielles (qui figurent à l'annexe B), M^{me} Stewart a formulé un certain nombre de questions au sujet de l'efficacité future du Conseil de sécurité. Les pays dont la contribution réelle au financement des Nations unies est la plus élevée, comme l'Allemagne et le Japon, devraient-ils assumer des responsabilités supplémentaires au sein de l'Organisation? La façon dont le Conseil de sécurité aborde la notion de « sécurité » est également cruciale, car celle-ci a évolué et ne se limite plus à la simple absence de conflit. Le Conseil de sécurité devrait-il adopter une définition plus large de la sécurité, comme l'a fait le Canada dans sa propre politique étrangère, pour inclure la pauvreté, la détérioration de l'environnement, les migrations des réfugiés, la propagation des maladies et d'autres éléments de la sécurité des humains? Bon nombre des organismes spécialisés de l'ONU ont acquis des connaissances spécialisées et des ressources pour faire face avec efficacité à ces questions. Il faut cependant accorder plus d'attention à la nécessité de prendre des mesures préventives; le Conseil de sécurité, en particulier, doit être informé de l'importance d'une réaction rapide à de telles menaces à la sécurité des humains. En outre, il faut tenir compte de l'accent mis de plus en plus sur l'édification de la paix et de la nécessité que la réaction des Nations unies aux questions de sécurité soit comprise comme un continuum, et non uniquement comme le maintien de la paix. L'augmentation du nombre de membres du Conseil de sécurité constitue en soi une question difficile à résoudre, et la représentation régionale, la contribution financière et l'engagement à l'égard des principes des Nations unies sont tous des facteurs importants à prendre en considération.

II. Première séance : Modifications importantes au sein du Conseil de sécurité ou touchant celui-ci depuis 1990

La dynamique interne du Conseil de sécurité s'est modifiée considérablement au cours de la dernière décennie. Avant 1986, les antagonismes de la guerre froide avaient tendance à paralyser le Conseil, même s'il a réussi avec efficacité à contenir les conflits, sinon à les prévenir. Après 1986, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P-5) ont commencé à se consulter plus régulièrement à huis clos, et le secrétaire général Perez de Cuellar a pu user de son influence pour faire comprendre aux P-5 la responsabilité qui leur incombait de mettre fin à la guerre opposant l'Iran et l'Iraq. Les efforts qu'ont déployés les P-5 pour mettre un terme à ce conflit en 1987-1988 ont donné lieu pour la première fois au phénomène connu maintenant sous le nom de « condominium » des P-5 au sein du Conseil de sécurité. Il en a résulté une diminution du pouvoir des pays non alignés à l'ONU, qui ont vu leurs sujets de prédilection comme l'apartheid en Afrique du Sud et le conflit arabo-israélien résolus ou abordés dans le cadre d'autres forums (p. ex. les conférences de Madrid et d'Oslo). La coopération entre les membres permanents avant et pendant l'opération Tempête du désert au Koweït et en Iraq en 1991 a renforcé l'harmonie entre les grandes puissances au Conseil de sécurité. Les initiatives prises par la suite au Conseil, comme la décision d'entreprendre une mission de grande envergure des Nations

unies au Cambodge, n'auraient pas eu lieu sans une coopération étroite entre les P-5, qui, de 1991 à 1993, a également produit un niveau sans précédent d'activité au Conseil. Le décès de 18 rangers américains à Mogadiscio en octobre 1993 a mis fin à cette période d'euphorie.

Dès 1994, cette coopération sans précédent des membres permanents a commencé à être mise à rude épreuve. Les Russes se sont plaints de l'application d'une politique de deux poids, deux mesures (p. ex. vastes déploiements de contingents des Nations unies en Haïti et participation parcimonieuse de l'ONU en Géorgie), et des tensions au sujet de la Bosnie régnaient entre le Royaume-Uni, la France et la Fédération de Russie d'une part, et les États-Unis, d'autre part. Comme les États-Unis ont fait approuver par le Conseil les Accords de paix de Dayton pour la Bosnie à la fin de 1995, on considère généralement ce pays comme la puissance prééminente et incontestée du Conseil de sécurité. Par ailleurs, une opposition de plus en plus vive se manifeste à l'égard d'une action unilatérale plus récente des États-Unis contre l'Iraq et un malaise concernant leurs objectifs à Cuba. En outre, la Chine a créé des difficultés au moment de la reconduction du mandat de la mission des Nations unies en Haïti en raison des relations de ce pays avec Taïwan. Par conséquent, la dynamique du Conseil de sécurité est devenue plus complexe qu'au début de la décennie, la coopération des P-5 étant moins prévisible, particulièrement en ce qui concerne la Russie et la Chine. Le leadership intermittent dont font preuve, parfois avec réticence, les États-Unis, la lassitude des pays donateurs, les contraintes financières des Nations unies et les traumatismes causés par les reculs enregistrés en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda ont tous contribué à ralentir l'élan des travaux du Conseil. Cette situation pourrait offrir de nouvelles possibilités aux membres du mouvement des pays non alignés (MPNA), dont un grand nombre ont critiqué le rôle élargi du Conseil de sécurité, de faire valoir leurs points de vue et leurs priorités à l'intérieur du Conseil. En outre, les membres du Conseil qui ne font partie ni des P-5 ni du MPNA pourraient disposer d'une plus grande marge de manoeuvre. Bien entendu, la période actuelle de prudence, voire de pessimisme, au sein du Conseil de sécurité, pourrait encore constituer une « pause créatrice » temporaire plutôt qu'une tendance à la baisse durable de ses activités. De toute évidence, c'était ce qu'espéraient la plupart des participants.

Aujourd'hui le problème fondamental semble être que le Conseil peut arriver plus facilement à s'entendre sur ce qu'il ne faut *pas* faire que sur les mesures à prendre. Même si les échecs comme celui enregistré en Somalie ont été démoralisants, l'ONU devrait-elle éviter de faire face aux situations urgentes complexes ou doit-elle plutôt reconnaître la nécessité d'éclaircir les mandats du Conseil et d'en améliorer la mise en oeuvre sur le terrain? Le Conseil peut-il rester passif lorsqu'un génocide a lieu, comme au Rwanda? Il est devenu clair que les missions au personnel insuffisant et mal équipées pour régler des crises graves ne peuvent pas être couronnées de succès. Si le Conseil désire régler des situations d'urgence graves touchant la paix et la sécurité internationales, il devra trouver les ressources nécessaires. De toute façon, les contraintes financières peuvent être moins importantes qu'elles ne le semblent, comme en témoignent les arrangements financiers novateurs conçus pour organiser la mission internationale récente en Haïti et la Force de mise en oeuvre du plan de paix dans l'ex-Yougoslavie (IFOR). L'accroissement remarquable de l'activité du Conseil de sécurité après 1990 montre que l'ONU peut être une organisation remarquablement souple, capable de changer d'orientation assez rapidement, compte tenu du grand nombre d'États qui en font partie.

On peut tirer plusieurs leçons des récentes opérations des Nations unies en faveur de la paix. En premier lieu, l'ONU n'est *pas* un moyen efficace servant à imposer la paix ou à intervenir par la force à des fins humanitaires dans les guerres civiles prolongées. La limitation de son mandat ainsi que du matériel et des moyens de collecte des renseignements opérationnels dont elle dispose et les diverses façons d'envisager le maintien de la paix parmi les États membres réduisent la capacité de l'ONU de recourir efficacement à la force dans presque toutes les situations d'urgence à court terme. Le maintien de la paix et l'imposition de la paix sont maintenant considérés comme deux interventions fondamentalement différentes qui peuvent se dérouler l'une à la suite de l'autre, mais *pas* en même temps. Toutefois, il y a une grande différence entre une mesure prise aux termes du chapitre VII à des fins humanitaires (intervention révolutionnaire en soi) et une mesure d'imposition de la paix visant la reconstruction de sociétés, c.-à-d. le développement d'un pays.

Il y a parfois un fossé important entre les décisions du Conseil et les réalités sur le terrain. On a l'impression qu'un certain nombre des décisions du Conseil concernant l'ex-Yougoslavie et la Somalie ont été prises davantage en fonction des médias et de la politique intérieure des membres du Conseil qu'en fonction des possibilités qu'offrait la réalité sur le terrain (p. ex. en ce qui concerne les zones de sécurité en Bosnie ou la poursuite d'Aidid en Somalie). Le Conseil doit tenir compte davantage des conseils des militaires et du point de vue du secrétaire général sur ce que les Nations unies peuvent réellement accomplir. Le Conseil doit également pouvoir déployer rapidement les éléments d'avant-garde d'une mission de maintien de la paix des Nations unies pour prévenir les crises soudaines (les travaux progressent à New York en ce qui concerne la création, à l'administration centrale de l'ONU, d'une unité militaire qui pourrait se déployer rapidement sur le terrain à titre d'équipe d'avant-garde et de cellule de planification des déploiements plus importants à venir). En outre, il est maintenant largement reconnu que les pays qui fournissent des contingents doivent participer aux processus de prise de décisions du Conseil si l'on veut qu'ils assument les risques sur le terrain.

En deuxième lieu, l'ONU *s'est révélée* efficace dans les domaines de la médiation et de la mise en oeuvre des accords de paix comme en Namibie, au Mozambique, au Salvador et au Cambodge. Le succès de l'ONU dans ces opérations est en grande partie attribuable à des innovations en matière de mise en oeuvre des accords de paix. Le *rétablissement de la paix* est un « processus d'apprentissage » vital, dans le cadre duquel les parties ont la possibilité d'explorer les paramètres de ce qu'ils peuvent accepter. Il permet également la mobilisation d'un vaste appui de la population en faveur de la paix qui ne pourrait peut-être pas exister autrement, et peut même créer de nouvelles entités juridiques. L'innovation importante que constituent les « groupes d'amis » du secrétaire général en cas de crises, mécanisme qui fonctionne en étroite collaboration avec le Conseil de sécurité, a joué un rôle déterminant dans le pouvoir diplomatique des Nations unies. Les groupes de pays qui partagent les mêmes idées et qui exercent une influence au niveau régional encouragent les parties à négocier et à devenir plus cohérentes sur le plan interne, légitiment ce qui pourrait être autrement une diplomatie bilatérale très problématique et servent à coordonner les actions des intervenants dans le processus de paix d'une manière transparente et équilibrée sur le plan politique. Un tel équilibre peut être important lorsque les intervenants plus faibles d'un conflit perçoivent la nécessité d'un appui bilatéral amical d'un membre du groupe d'amis pertinent.

L'ONU a également innové dans le domaine du *maintien de la paix* en adoptant une approche plus dynamique à l'égard des situations qui évoluent rapidement pour que des ajustements puissent être apportés par les institutions temporaires approuvées par les Nations unies comme le Conseil national suprême au Cambodge et COPAZ au Salvador. Dans certains cas, les responsabilités des Nations unies sont si vastes qu'on peut parler d'une nouvelle catégorie d'opération de maintien de la paix : l'administration provisoire. L'innovation dans le domaine de l'*édification de la paix* a également été importante dans les cas où la réconciliation après un conflit a posé un problème. L'édification de la paix peut alors aider à faire apparaître de nouveaux intervenants et à nouer des relations entre les groupes dans la société civile, ce qui permet de remodeler l'espace socio-politique en vue de la poursuite d'une paix durable. En fait, dans le cadre de l'édification de la paix, il a souvent fallu créer ou recréer une société civile dans des sociétés déchirées par un conflit entre factions ou groupes ethniques. Dans ce contexte, il importe d'établir une « monnaie d'échange » (p. ex. l'aide à la reconstruction) dans le processus de paix, qui peut servir par la suite d'encouragement à la paix.

Les Nations unies doivent tirer parti de ces innovations et en envisager d'autres pour l'établissement d'une stratégie politique intégrée en vue des opérations de maintien de la paix. Cela pourrait comporter l'élaboration de lignes directrices du Conseil de sécurité en matière d'intervention des Nations unies - un ensemble de critères permettant de déterminer comment et quand l'ONU doit intervenir en cas de menaces à la paix et à la sécurité mondiales. Cependant, l'opposition continue des pays en développement à un programme de sécurité plus large des Nations unies pourrait miner ces efforts. De plus, alors que l'ONU a réagi relativement bien à l'accroissement considérable de la demande mondiale en matière d'opérations de maintien de la paix, il faut reconnaître que l'Organisation ne peut aller que là où ses membres veulent qu'elle aille. Si l'ONU n'a pas réagi d'une manière adéquate et à temps au génocide au Rwanda, par exemple, c'est parce que les membres du Conseil de sécurité ont décidé de ne pas intervenir. En ce sens, le processus de prise de décisions du Conseil de sécurité est un *processus* en vertu duquel les membres cherchent à arriver à un consensus sur les mesures susceptibles d'être prises. L'institution elle-même dépend entièrement des objectifs de ses États membres. Les erreurs terribles comme la résolution sur les « zones de sécurité » en Bosnie révèlent que le Conseil de sécurité a éprouvé de la difficulté à trouver sa voie dans le monde de l'après-guerre froide. Cependant le Conseil commence à tirer des leçons de ces erreurs et reconnaît qu'il assume la responsabilité collective de résister à l'envie d'adopter des projets de résolutions malavisés par suite des pressions des médias ou des pressions intérieures.

Enfin, il faut réfléchir davantage au défi que pose la *diplomatie préventive* et élaborer une politique à cet égard. Dans les cas où les mesures préventives ne sont pas efficaces, le Conseil devrait envisager de déléguer le pouvoir de réimposer l'ordre aux coalitions et aux organismes régionaux. L'intervention importante de l'OEA en Haïti (concernant l'aide au processus électoral et la surveillance des droits de la personne) a été utile. Comme l'ONU n'a pas la volonté de faire face réellement à la crise au Burundi, une réponse régionale pourrait s'avérer efficace (même si elle pourrait également dégénérer en un chaos comme cela semble être le cas de la Force ouest-africaine de maintien de la paix (ECOMOG), qui est sous l'égide de l'ECOWAS au Libéria). Il vaut la peine d'explorer davantage le modèle régional, mais les Nations unies devraient établir des mécanismes pour surveiller l'impartialité

de ces missions et présenter des rapports plus transparents. L'ONU doit également prévoir le passage à d'autres formes d'intervention par la communauté internationale, notamment l'édification de la paix. Une telle planification a remporté beaucoup de succès en Haïti. Lorsque aucun gouvernement ne se portera volontaire pour jouer le rôle de premier plan en cas de crises, les organismes humanitaires et d'aide continueront d'accomplir leur travail avec courage. Leurs efforts méritent notre respect et notre appui. Par ailleurs, les grandes puissances devraient exercer patiemment des pressions sur les protagonistes des conflits pour qu'ils entament des négociations de paix (p. ex. au Soudan et au Libéria).

Il est peu probable que des conflits internes, qui se prêtent idéalement à la médiation des Nations unies et à l'établissement de la confiance, comme celui du Guatemala pourrait bientôt le montrer, se produisent dans les années à venir. On continuera plutôt d'assister à des conflits complexes et prolongés menant à la violence au sein d'un État, et dans lesquels il sera difficile à la communauté internationale d'intervenir. L'ONU ne pourra pas toujours s'en tenir à offrir les bons offices du secrétaire général. Pour le moment, le Conseil de sécurité, en particulier les P-5, vise à éviter les risques, comme en témoigne la forte réticence récente du Conseil à prendre des mesures pour contrer l'escalade de la violence au Burundi. À cet égard, il sera essentiel de persuader le gouvernement américain d'assumer entièrement ses responsabilités à l'ONU à titre de principal membre permanent du Conseil de sécurité. Certains ont soutenu que le secrétaire général devrait faire preuve de plus de leadership et jouer davantage le rôle de défenseur à l'égard du Conseil de sécurité. (D'autres, notamment les États-Unis, veulent que le secrétaire général soit le « serviteur » des États Membres.) Même s'il peut y avoir un nouveau consensus dans la communauté internationale concernant l'importance des droits de la personne, le développement de la démocratie et même l'édification de la paix, il semble encore n'y avoir aucun consensus international de ce genre sur la façon dont le Conseil de sécurité devrait agir pour promouvoir ces valeurs et ces objectifs dans les années à venir. Et l'on craint beaucoup que le Conseil n'escamote cette question clé.

III. Deuxième séance : le Canada et le Conseil de sécurité au cours des années 1990

Le Canada a siégé pour la dernière fois au Conseil de sécurité en 1989-1990, années où, comme nous l'avons expliqué, l'euphorie était à son comble. Cette période s'est caractérisée par une transformation en profondeur des relations internationales et par la fin de la guerre froide, qui a donné lieu à une bien plus grande coopération de l'Union Soviétique à l'ONU. Cette transformation a été particulièrement évidente lors de l'intervention du Conseil de sécurité à la suite de l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1990. Depuis août 1990, le Conseil de sécurité se réunit quotidiennement. L'influence exercée par les cinq grandes puissances sur l'ordre du jour du Conseil a provoqué la formation d'un groupe de quatre représentants de pays non alignés (il s'agissait alors de la Malaisie, de Cuba, du Yémen et de la Colombie), qui ont tenté de contrebalancer la domination concertée des cinq grandes puissances. Dans ce contexte, le Canada a été amené à jouer, au sein du Conseil, le rôle nouveau et important de médiateur entre ces deux groupes.

Après 1990, le type et le nombre d'opérations du Conseil de sécurité se sont radicalement modifiés. Le représentant permanent du Canada à l'ONU a donc été appelé à jouer un rôle plus important puisqu'il devait expliquer aux Canadiens - en fait, à titre de « représentant de l'ONU pour le Canada » - les changements rapides qui se produisaient au sein de l'ONU, notamment en ce qui avait trait aux mandats d'exécution. Pour un grand nombre de Canadiens, l'emploi de la force par l'ONU était difficile à accepter, surtout que, depuis longtemps déjà, la contribution du Canada au système de l'ONU se faisait presque exclusivement au titre du maintien de la paix. Toutefois, durant cette période, surtout de 1992 à 1994, l'optimisme et l'idéalisme régnaient au sein des Nations unies, et ces années furent marquées par une multitude d'opérations complexes de maintien de la paix qui, pour la plupart, donnèrent des résultats très positifs. Cette intensification de l'activité montrait que le Conseil de sécurité utilisait au maximum et avec efficacité le droit international et les règles coutumières et se préoccupait davantage de la situation politique *interne* des États. La mission de l'ONU à Haïti, où le Canada joue un rôle de premier plan, est le plus récent exemple de ces nouvelles opérations de maintien de la paix, qui constituent désormais une norme. Le simple fait de suggérer que la situation en Haïti concerne le Conseil de sécurité et justifie son intervention aurait été impensable il y a seulement quelques années, alors qu'aujourd'hui, cette idée bénéficie d'un appui assez important.

L'enthousiasme est relativement moindre actuellement en raison du fait, peut-être, que l'ONU est toujours à la recherche des outils et des mécanismes les plus appropriés pour réagir à ce genre de conflit interne. En Bosnie, par exemple, le fait de définir le FORPRONU comme une mission de « maintien de la paix » a suscité de faux espoirs, car c'était en fait une mission d'endiguement et une mission humanitaire. Vu l'incertitude plus grande de ces nouvelles opérations, de nombreux pays fournisseurs de contingents sont très peu enclins à risquer des pertes au sein de leurs troupes dans des conflits prolongés, lorsque leurs intérêts nationaux vitaux ne sont pas en jeu. N'est-il donc pas impératif, pour la communauté internationale, d'envisager sérieusement la mise en place de meilleurs outils de *prévention* des conflits plutôt que des interventions tardives, difficiles, risquées et coûteuses? Le problème central demeure celui de la volonté politique, et, en ce sens, le Canada n'est pas le seul pays à faire face à un dilemme d'ordre moral : tous les membres de l'ONU se trouvent dans la même situation. Un participant a insisté sur le fait que le Conseil de sécurité devait montrer la voie en s'attaquant aux causes profondes des conflits prolongés et en menant, dès le début, une action préventive, et élargir les définitions de paix internationale et de sécurité afin qu'elles englobent les questions de sécurité des personnes comme le développement social, les droits de la personne et l'exercice de la démocratie. Dans un tel contexte, le Canada pourrait avoir une influence prépondérante.

Après 1992, le Canada s'est vivement intéressé à l'élaboration de normes visant les opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité. Le Canada a notamment insisté pour que les *buts* et les *moyens* disponibles sur le terrain dans le cadre de ces opérations concordent davantage. La résolution du Conseil, fort critiquée aujourd'hui, qui visait à créer des zones de sécurité bosniaques malgré l'incapacité de la FORPRONU à fournir une protection soutenue et efficace aux Bosniaques est un exemple flagrant de l'échec de l'ONU sur ce plan. Le Canada s'est également efforcé de promouvoir les principes du maintien de la paix en général et d'accroître la fréquence et la qualité des consultations

du Conseil de sécurité avec les principaux pays fournisseurs de contingents. Des progrès ont été réalisés sur les deux plans, mais le secret des délibérations du Conseil de sécurité demeure un élément troublant. L'une des questions centrales consiste à déterminer si des opérations telles que la surveillance des droits de la personne, l'arrestation de criminels de guerre, la création de zones de sécurité et l'apport de l'aide humanitaire dans une situation de guerre justifient que l'on risque la vie des troupes étrangères. Sur quelle base les pays fournisseurs de contingents devraient-ils continuer à envoyer des soldats à l'étranger, au péril de leur vie, pour de telles missions? Selon un participant, la réponse dépend de la nature du « contrat » qui existe entre un gouvernement et son armée.

Le Canada continuera de tirer les leçons des expériences somalienne et bosniaque. Le Conseil de sécurité doit comprendre que les mandats visant les opérations de maintien de la paix et les structures des forces sont liés. L'« ambiguïté créatrice » fondée politiquement et la remise en cause des éléments principaux de la mission ont à maintes reprises compromis l'ONU elle-même, ses casques bleus et ceux qu'ils étaient censés protéger. Le secrétaire général a affirmé qu'à la lumière de l'expérience récente, l'ONU ne peut envisager de déploiements aussi vastes et aussi complexes que l'IFOR en Bosnie. Vu la complexité du mandat, les coûts élevés et le risque important, il a suggéré que le seul moyen réaliste de gérer de telles missions était de s'appuyer sur des coalitions entre plusieurs États désireux d'agir. Ce tournant constitue une violation importante de l'esprit de l'article 1 de la Charte des Nations unies qui énonce l'obligation fondamentale des États membres de rechercher la sécurité collective.

IV. Troisième séance : Innovation juridique grâce aux décisions prises par le Conseil de sécurité pendant les années 90

Il arrive fréquemment que les décisions du Conseil de sécurité aient des effets juridiques, ce qui pose la question de savoir si le Conseil fait effectivement évoluer le droit. Ces décisions peuvent avoir des effets qui sont soit *immédiats* (p.ex., celles qui prévoient l'établissement de tribunaux, l'imposition de sanctions ou le lancement d'opérations de maintien de la paix), soit *à long terme* (portant sur des questions liées à des interventions humanitaires, à des conflits internes et aux droits de la personne), les incidences de cette deuxième catégorie sur le droit international étant beaucoup plus difficiles à évaluer. Depuis 1990, on avait l'impression que le Conseil de sécurité allait devenir progressivement une institution efficace à caractère *juridique* aussi bien que politique. Bien que la réalité se soit révélée différente d'un point de vue institutionnel, on ne peut nier qu'il ait contribué à l'établissement de normes en droit international coutumier. Les États définissent le droit au moyen de leurs assemblées législatives et de leurs systèmes judiciaires, et, parfois, au moyen de leurs pouvoirs exécutifs. Toutefois, l'ONU n'est pas un État et, partant, la question de l'innovation juridique dépend, dans une large mesure, de la définition qu'on donne du concept de « droit ».

Si on en donne une définition large, on peut faire valoir que le Conseil de sécurité remplit souvent une fonction quasi législative dans le système international. C'est un *fait* que le Conseil interprète des instruments juridiques comme la Charte des Nations unies et, donc, joue un rôle à caractère judiciaire. Il peut également faire office d'assemblée législative en votant des résolutions obligatoires en vertu du Chapitre VII. Il importe, cependant, de nuancer ces observations. Le Conseil

n'agit pas en qualité de pouvoir judiciaire dans la mesure où ses décisions ne reposent pas sur des règles s'appuyant sur des principes, ni sur des fondements cohérents constitués par la théorie et les précédents. Par exemple, aux termes de l'article 27(3) de la Charte, les membres du Conseil de sécurité sont tenus de s'abstenir lorsqu'ils sont parties à un différend. Toutefois, le Conseil n'a jamais appliqué ce règlement et il a permis à des membres du P-5, par exemple, aux États-Unis, d'opposer leur droit de veto à des projets de résolution les visant. Les assemblées législatives, au contraire, sont censées mener une action de type politique, mais elles sont habilitées à le faire par des élections démocratiques et par un régime parlementaire. En ce sens, le Conseil de sécurité ne se prête pas à l'analogie avec une assemblée législative. Il n'est pas élu démocratiquement et il est loin d'être représentatif du système international des États. Le veto dont disposent les P-5, à lui seul, est contraire à la démocratie et à la notion de représentativité.

Toutefois, en réalité, le Conseil de sécurité statue en matière de paix et de sécurité internationales en définissant ce qui constitue une menace en ce domaine, et il se donne le pouvoir d'imposer des sanctions économiques, diplomatiques et militaires contre les pays. Le Conseil a récemment élargi la définition des menaces afin d'y inclure des questions intraétatiques telles que les violations des droits de la personne. Une telle décision constitue une « auto-interprétation » d'un instrument constitutionnel (la Charte) qui influe sur les droits de toutes les parties d'une façon essentiellement politique/législative, mais qui pourtant ne laisse aucune possibilité de révision judiciaire. Le Conseil de sécurité joue également des rôles judiciaires lorsqu'il forme des commissions devant démarquer de nouvelles frontières politiques et qu'il en statue l'existence, ou lorsqu'il crée des tribunaux pour juger les personnes accusées de crimes de guerre et les autorise à obtenir que ces personnes leur soient livrées, même par leurs propres gouvernements. Conformément à la Charte, de telles décisions du Conseil de sécurité deviennent exécutoires pour tous les États membres de l'ONU, qu'ils les approuvent ou non. L'établissement de tribunaux pour crimes de guerre en particulier constitue un développement politique et juridique radical, et la crédibilité de ces tribunaux dépendra dans une certaine mesure de la manière dont les autres États réagiront au fait que le Conseil établisse des lois mondiales de cette importance en leur nom. En termes strictement politiques, l'établissement de ces tribunaux était une décision délibérée de créer une barrière juridique à la normalité des crimes de guerre de sorte que tout accord de paix futur n'élimine pas entièrement la possibilité de punir les responsables de ces tragédies humaines.

Le Conseil de sécurité doit réfléchir sérieusement à la question de savoir s'il doit être uniquement un organisme à caractère politique ou, en plus, un organisme à vocation législative. Si ses fonctions doivent avoir uniquement une dimension politique, il ne devrait prendre que des décisions politiques dans des cas précis et ne pas assumer de rôle judiciaire. Si le Conseil souhaite effectivement accomplir des fonctions à caractère judiciaire, il doit le faire avec davantage de circonspection, et conformément aux principes et aux précédents. À ce jour, le Conseil de sécurité a joué un rôle législatif de manière nettement politique. Il est vraisemblable que la communauté internationale ne lui permettra pas de continuer de le faire indéfiniment.

L'évaluation de l'apport récent du Conseil de sécurité au droit international en général varie

également, selon qu'on considère cet apport sous l'angle des décisions prises par le Conseil, en sa qualité *d'institution*, ou qu'on le considère plutôt comme une *instance* où les États interagissent les uns avec les autres. Si on met l'accent sur la dimension institutionnelle de cet organe, on fait ressortir des limites d'ordre juridique qui s'appliquent clairement aux questions dont le Conseil peut se saisir, c.-à-d., les menaces à la paix et à la sécurité internationales, bien que les pratiques récentes du Conseil aient quelque peu repoussé ces limites. En ce sens, le Conseil ne peut qu'énoncer le droit à respecter dans une situation donnée, en réaction à des conflits en particulier. Toutefois, en la matière, le Conseil a agi en qualité d'organe établissant des exemples ou ayant vocation de persuasion; c'est ce qui s'est produit dans les cas des tribunaux sur les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, lesquels ont suscité à l'échelle internationale le projet plus général de créer un tribunal pénal international permanent. Par l'intermédiaire des cas dont il traite explicitement, le Conseil donne une impulsion très importante au droit international en général. On considère souvent que ses décisions renvoyant au droit coutumier ont valeur d'énoncés qui définissent ces normes internationales.

Toutefois, le prix payé pour que le Conseil agisse dans ce domaine, c'est la perte du rôle qu'il jouait pendant la guerre froide, un rôle d'instance devant laquelle les États débattaient le droit international et la légalité, dans une perspective plus large, de mesures précises prises par les Nations unies, comme l'intervention dans les conflits internes. Si on fait fréquemment allusion à l'érosion de la souveraineté des États ou du caractère changeant des interventions de l'extérieur, ces questions apparues pendant la période de l'après-guerre froide n'ont jamais été mises à l'épreuve ou reconnues par le Conseil de sécurité en sa qualité d'instance de discussion. Quelle est la portée d'affirmations de ce type dans un contexte où le Conseil n'a pas, dans les faits, déterminé que ces situations étaient de son ressort? Le phénomène récent de la coopération à propos de questions précises a mis fin, du moins pour le moment, aux discussions ouvertes du Conseil de sécurité sur le droit international, ce qui marque peut-être le début d'une nouvelle étape de la vie de la communauté internationale, pendant laquelle les membres du Conseil n'arriveront pas à s'entendre politiquement sur le caractère à donner à certains conflits. Se pose alors la question suivante : *quel est le droit?* Disposons-nous de nouvelles conceptions de la souveraineté ou de l'intervention qui puissent se substituer à celles de la guerre froide? Pendant la guerre froide, par exemple, on a appliqué le principe de l'autodétermination afin de justifier la position selon laquelle les États étrangers ne devaient pas intervenir dans les conflits internes. Il est certain que ces hypothèses ont changé, mais les certitudes sont moins grandes quant à ce qui les a remplacées. Les États membres, à l'heure actuelle, ne discutent pas de ces questions d'un point de vue juridique abstrait, mais elles vont se poser dès que le Conseil de sécurité se verra dans l'impossibilité de dégager un consensus politique.

Les incidences *normatives* à plus long terme de mesures prises récemment par le Conseil de sécurité afin de promouvoir le règlement de conflits internes sont importantes. Ce faisant, le Conseil a cherché à promouvoir ou à modifier un certain nombre de normes en vigueur ou naissantes du droit international, mais, dans la plupart des cas, la préoccupation dominante du Conseil a consisté à amener les parties belligérantes à accepter un règlement négocié du conflit. L'accent mis sur la nécessité de règlements négociés, de même que les moyens pris parfois pour les obtenir, ont certaines conséquences d'ordre normatif qui ne sont pas toujours cohérentes ou dont, en réalité, on n'évalue pas totalement la

portée. Certes, la fin de la guerre froide a élargi les possibilités d'intervention internationale dans des conflits de cette nature, mais le Conseil, de manière générale, souscrit toujours à la norme de la non-intervention, c.-à-d. qu'il incombe avant tout aux parties au différend de déterminer son aboutissement.

Parallèlement, toutefois, le Conseil s'est employé à rendre encore moins légitime le recours à la force en vue du réaménagement des relations politiques au sein des États. Plus que jamais auparavant, il demande instamment aux parties à un conflit, et exige parfois d'elles, qu'elles participent à des négociations se tenant dans le cadre d'une médiation internationale. Dans ces cas, le Conseil, de manière générale, s'emploie à préserver sa neutralité en ce qui concerne les causes du différend opposant les parties, conformément à la norme évoquée plus haut. Cela étant, la neutralité ne signifie pas que le Conseil ne vise pas des objectifs de fond. Il a, au contraire, partiellement redéfini le pouvoir légitime sur le plan intérieur. Plutôt que de reconnaître et de soutenir une partie en qualité de représentant exclusif de l'État, le Conseil traite maintenant toutes les principales factions comme étant représentantes, conjointement, de l'État. En exerçant des pressions en faveur d'un règlement négocié, le Conseil de sécurité tente d'encourager un règlement ayant un caractère d'intégration qui établit un équilibre entre des intérêts rivaux, ce qui a pour effet de donner aux protagonistes du conflit un rôle permanent pour ce qui est de l'avenir de l'État. À l'occasion, le Conseil assortit ces exigences d'un règlement négocié de mesures coercitives, comme cela a été le cas en Somalie et en Bosnie.

Lorsqu'on se penche sur les conséquences, du point de vue normatif, de l'approche des conflits intérieurs actuellement suivie par le Conseil de sécurité, on peut distinguer deux types différents de conflits. Dans la première catégorie, le conflit porte sur *l'idéologie ou sur le contrôle des ressources de l'État*. Les conflits de cette nature se prêtent mieux, en règle générale, à une intervention de l'extérieur en faveur d'un règlement. Le Mozambique, le Cambodge, le Salvador et le Nicaragua en fournissent des exemples. Dans ces conflits, le Conseil de sécurité s'est prononcé en faveur d'un ensemble standardisé d'accords de cessez-le-feu, de démobilisation des combattants, ainsi que de l'intégration des forces du gouvernement et des rebelles, tous ces éléments favorisant la tenue d'élections en présence d'observateurs internationaux. En vertu de cette approche, on suppose que le conflit armé antérieur ne représente qu'une rupture temporaire de l'unité de la communauté politique de l'État, phénomène que l'on peut surmonter grâce à la légitimité d'un gouvernement élu par la population.

En ce qui concerne la deuxième catégorie de conflits, ceux qui trouvent leurs racines dans *l'identité ethnique et l'autonomie de groupes*, le Conseil de sécurité préconise un ensemble de mesures quelque peu différent. Il continue de demander instamment des cessez-le-feu et la démobilisation des combattants en guise de mesures préliminaires, mais il reconnaît que ces conflits sont plus compliqués et qu'on peut rarement les régler au moyen d'une politique régie par l'obtention de la majorité à l'occasion de consultations électorales. Dans des pays profondément divisés par des clivages identitaires à caractère ethnique, la tenue d'élections peut ressembler à un recensement, dans le cadre duquel on ne peut satisfaire des groupes minoritaires au moyen de solutions fondées sur le principe d'un gouvernement majoritaire. Dans ces cas, donc, le Conseil de sécurité a tenté de promouvoir des

compromis politiques plus complexes, lesquels visent un partage du pouvoir entre groupes ethniques rivaux au moyen de modalités comme l'autonomie régionale, l'attribution aux groupes minoritaires de droits de veto sur les politiques gouvernementales, ainsi que de la réservation de sièges à des minorités au sein d'instances nationales.

D'un point de vue abstrait, les deux types de règlements représentent des objectifs attrayants d'une intervention collective et, à certains égards, leurs incidences sont similaires sur le plan normatif. La poursuite active des deux s'est infiltrée dans le champ de compétence interne des États, non seulement en raison de la nécessité de redéfinir ce qui constitue la paix et la sécurité, mais aussi du fait de la nature des objectifs poursuivis. Les efforts déployés de l'extérieur afin de restructurer la vie politique intérieure d'un État conformément aux principes que sont la démocratie ou le partage du pouvoir portent directement atteinte à l'indépendance et au champ d'application du pouvoir des États. En outre, la recherche des deux types de règlements a rendu nécessaire un relâchement des exigences juridiques liées au consentement des États à une intervention de l'extérieur, car les protagonistes étrangers n'ont d'autre choix que de négocier avec des factions qui ont tendance à se multiplier, à disparaître et à se reformer.

À d'autres égards, toutefois, les incidences concrètes et normatives de ces deux approches diffèrent considérablement les unes des autres. Les règlements fondés sur un gouvernement majoritaire sont plus faciles à conclure et plus susceptibles de durer que le partage du pouvoir entre groupes ethniques. Les Nations unies ont remporté des succès importants pour ce qui est de la promotion de règlements électoraux prévoyant la tenue d'élections dans des pays caractérisés par des clivages idéologiques, comme c'est le cas du Cambodge. En revanche, l'ONU semble avoir davantage de difficulté à faire aboutir des règlements fondés sur l'intégration dans le cas de conflits à caractère identitaire. Certes, on peut en conclure que le Conseil devrait appliquer un élément de coercition dans des situations de ce type, mais il est difficile d'en déterminer le degré et les objectifs. Un participant a lancé un appel à la prudence en faisant observer qu'on ne devrait pas estimer que les accords de partage du pouvoir constituent des solutions *permanentes*, et qu'une approche reposant sur la synthèse des deux types d'approches permettrait de conclure des accords plus souples.

Cela dit, il existe à l'évidence une tension entre le paradigme libéral-démocratique, qu'on retrouve dans des accords appuyés par le Conseil de sécurité et qui mettent l'accent sur des élections démocratiques donnant la primauté à la majorité, et dans les modalités de partage du pouvoir que le Conseil favorise parfois en guise de solution aux conflits à caractère identitaire. Cependant, dans des sociétés où les clivages entre ethnies sont profonds, cette façon de faire constitue peut-être le seul moyen de parvenir à un équilibre efficace entre les intérêts des divers groupes. En ce sens, l'interprétation conventionnelle de l'autodétermination s'éloigne peut-être de la perception d'un droit à l'indépendance pour se rapprocher d'une formule selon laquelle on attache davantage d'importance aux moyens de mettre en place des modes différents de participation politique au sein d'un État donné. Il semble que cette optique sous-tende l'approche que suit actuellement le Conseil de sécurité dans le cas de conflits comme ceux que l'on observe en Bosnie, à Chypre et en Géorgie.

V. Quatrième séance : Perspectives d'avenir concernant le Conseil de sécurité

Pour assurer l'efficacité et la crédibilité futures de l'ONU, il est essentiel que le Conseil de sécurité soit en mesure de jouer un rôle de chef de file à l'échelle mondiale à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément à l'article 1 de la Charte. Le Canada et les autres pays membres continuent d'être profondément préoccupés par le maintien des Nations unies comme pierre angulaire du multilatéralisme et par le rôle futur du Conseil de sécurité. L'hésitation actuelle que manifeste le Conseil à se pencher sur des crises comme celle du Burundi soulève des questions quant à savoir qui exécutera le mandat défini par la Charte. Le risque, aujourd'hui, n'est peut-être pas que le Conseil de sécurité soit *surchargé*, mais qu'il en vienne à une *sous-utilisation* de ses pouvoirs.

On peut soulever ici cinq questions. La première a trait au besoin pressant de réformer le *fonctionnement* du Conseil de sécurité. Des progrès ont été faits en vue d'en accroître la transparence, mais il faut faire davantage pour institutionnaliser cette transparence, par exemple en favorisant les consultations d'usage avec les principaux pays fournisseurs de troupes. Le Conseil devrait aussi faire encore une fois le point de la situation mondiale en matière de sécurité au niveau politique, comme il l'a fait en janvier 1992. La question du droit de veto des cinq membres permanents continuera de faire l'objet de controverse, mais les membres devraient travailler à en limiter l'usage dans les faits aux seuls points mentionnés au chapitre VII; ainsi, ce droit ne devrait pas s'appliquer à des questions comme le choix du secrétaire général. Le Conseil a parfois négligé d'affecter des ressources proportionnelles aux objectifs déclarés et il a raté des occasions d'intervention préventive. Il devra tirer les leçons des erreurs commises, souvent perçues comme des « échecs » de la part des Nations unies.

L'institution de « groupes d'amis » est un nouvel élément positif qui permettra au secrétaire général de faire preuve de plus de souplesse et d'un leadership accru ainsi que de recueillir l'avis des pays fournisseurs de contingents. Cet avis est particulièrement important lorsqu'on aborde les aspects militaires du maintien de la paix. Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont souvent privés de conseils et de renseignements de cette nature, qui sont souvent détenus et filtrés par les cinq membres permanents. Un participant a suggéré que le Conseil de sécurité soit tenu de recevoir officiellement et publiquement tous les conseils militaires nécessaires avant l'adoption de tout projet de résolution visant l'établissement de nouvelles missions de maintien de la paix, et de s'assurer que le mandat proposé par le Conseil puisse être réalisé avec les ressources dont il dispose. La propension des États-Unis à cacher des renseignements importants au Conseil mine grandement sa capacité d'agir précocement et de façon préventive.

La deuxième question est celle de *l'élargissement de la composition* du Conseil de sécurité. Comme la structure de celui-ci manque de représentativité et qu'elle est plutôt désuète, la crédibilité du Conseil pourrait bien être remise en question. Il ne faudrait cependant pas considérer l'élargissement du Conseil comme une panacée, étant donné qu'il est également vrai qu'un conseil parfaitement représentatif serait totalement incapable de prendre des décisions. Les demandes qui se multiplient en faveur d'une représentation régionale ignorent souvent le fait que certains des conflits les plus troublants, de nos jours, surviennent entre voisins — l'Inde et le Pakistan, par exemple. Le statut de

membre non permanent devrait être accordé aux termes de l'article 23, qui tient essentiellement compte de la contribution des membres à l'ONU et accessoirement seulement de considérations géographiques. Les ressources et l'ampleur de la contribution à l'ONU devraient-ils être les seuls autres critères? Le débat entourant la réforme de la composition du Conseil se prolonge et se complique, et il est peu probable qu'il aboutisse à une solution dans un proche avenir.

Troisièmement, une réforme du *programme d'activités* du Conseil de sécurité s'impose également, car celui-ci est devenu excessivement long et manifestement désuet. Une telle réforme devrait prendre en considération les aspects plus généraux du programme en matière de paix et de sécurité, lesquels découlent d'une compréhension plus poussée des diverses questions universelles auxquelles le monde fait face. Il ne fait aucun doute que les flots de réfugiés, la désertification, la pauvreté flagrante, les violations massives des droits de la personne et d'autres facteurs se rapportent étroitement aux questions relatives à la sécurité des personnes. Mais le Conseil de sécurité devrait-il s'intéresser davantage à ces questions? Il le fait déjà dans une large mesure, étant donné qu'une grande partie du programme sur lequel le Conseil se penche effectivement a trait à des problèmes propres aux États. La souveraineté n'est plus considérée comme sacro-sainte. Un participant a fait observer que la question de la prolifération des armes classiques inquiétait sérieusement les pays qui ne sont pas parmi les plus grands, et que les membres permanents du Conseil de sécurité étaient également les plus importants fournisseurs d'armes du monde. Voilà qui semble être en contradiction avec leur responsabilité au Conseil de sécurité, qui consiste à assurer la paix et la sécurité internationales, particulièrement à la lumière d'un programme élargi.

Reliée au nouveau programme en matière de sécurité, la quatrième question porte sur la nécessité, pour le Conseil de sécurité, d'exercer un rôle de chef de file plus important dans le domaine de l'*édification de la paix*. Si les États membres sont sérieux à propos du sens à donner à cette question qui touche le programme de sécurité collective des personnes jusqu'au siècle prochain, le Conseil doit prendre l'initiative et formuler de nouvelles priorités dans le domaine de l'édification de la paix. Sans s'immiscer dans les divers systèmes de régie des autres organes internationaux, tels que les institutions financières internationales et les organisations régionales, le Conseil pourrait donner une expression à l'engagement de la communauté internationale de prendre le parti des pays qui font face à un conflit violent ou qui en sortent. Voilà qui affirmerait effectivement la persévérance qui a si souvent fait défaut au sein de la communauté internationale par le passé. De façon plus générale, la question des modalités des rapports entre le Conseil et la myriade d'autres organes internationaux dont les activités ont trait indirectement à la paix et à la sécurité devra faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Enfin, il faudra aborder la question controversée du *processus de sélection du secrétaire général*. Le Conseil de sécurité devrait-il être investi de la responsabilité de désigner le secrétaire général, à qui il incombe de superviser tous les aspects des travaux des Nations unies? La question est certainement discutable. En l'absence de réforme du droit de veto, voilà qui met les cinq membres permanents dans une position clé, avantageuse pour eux. Comme le constate l'un des participants, cette situation permet aux cinq membres permanents de tenir pour ainsi dire le secrétaire général « en otage ». Il est largement reconnu que la situation qui existe à l'heure actuelle ne convient plus et qu'il faut mettre au point un

meilleur système pour trouver des candidats adéquats. Plusieurs participants sont d'avis qu'un seul mandat de six ou sept ans permettrait également au titulaire d'agir librement, sans crainte de représailles politiques de la part de l'un ou l'autre des membres permanents.

AU SUJET DES AUTEURS

David M. Malone, bénéficiaire d'une bourse Jules Léger du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, est un agent de carrière du service extérieur canadien qui fait actuellement des recherches et écrit des articles sur le Conseil de sécurité de l'ONU et sur Haïti au Magdalen College d'Oxford. De 1992 à 1994, il a été Ambassadeur et Représentant permanent adjoint du Canada auprès des Nations unies, où il a présidé les travaux du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix (appelé le Comité des 34) et les consultations de l'Assemblée générale de l'ONU sur les questions de maintien de la paix. En 1994-1995, il a été directeur général du Groupe des politiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

John G. Cockell est chargé de projet à la prévention des conflits et analyste des politiques à la Direction de la consolidation de la paix et du développement des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. De plus, il se consacre actuellement à des projets de recherche sur les conflits ethniques et la sécurité humaine avec INCORE (United Nations University/University of Ulster) et le Center for International and Security Studies (York University). Il a été consultant pour l'ACDI sur la question des droits de la personne et, de 1993 à 1995, membre titulaire honoraire au Centre for Peace Studies de New Delhi, en Inde.

SECTION IV

LISTE DES PARTICIPANTS

Remarques d'ouverture The/L' Hon. Christine Stewart
Secretary of State/Secrétaire d'état
Latin America - Africa/Amérique latine - Afrique

Professor Amitav Acharya
Joint Centre for Asia-Pacific Studies
York University
North York, Ontario

Ms. Nivedita Doman
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor Maureen Appel Molot
Director
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Dr. A. Walter Dorn
UN Representative, Science for Peace
Trinity College
Toronto, Ontario

Ambassador Diego Arria
New York, New York

Professor Michael Doyle
Woodrow Wilson School
Princeton University
Princeton, New Jersey

Professor Yves le Bouthillier
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Mr. John English M.P.
Vice-Chair
Standing Committee on Foreign Affairs and
International Trade
Ottawa, Ontario

Professor Andrew Cooper
Director, International Studies Program
Department of Political Science
University of Waterloo
Waterloo, Ontario

Ms. Lucia Février-President
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor David Dewitt
Director
Centre for International and Strategic Studies
York University
North York, Ontario

M. L. Yves Fortier C.C., c.r.
Ogilvy-Renault
Montréal, Québec

Ambassador Robert Fowler
Permanent Representative
Canadian Permanent Mission to the UN
New York, New York

Professor Thomas Franck
Director
Centre for International Studies
New York University Law School
New York, New York

Ms. Elissa Goldberg
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Professor Janice Gross Stein
Department of Political Science
University of Toronto
Toronto, Ontario

Professor Fen Hampson
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Mr. John Hay
Editorial Writer
The Ottawa Citizen
Ottawa, Ontario

Mr. Robin Hay
Global Affairs Research Partners
Ottawa, Ontario

Professeur Rémi Hyppia
Chercheur associé
Chaire Raoul-Dandurand en études stratégi-
ques et diplomatiques
Montréal, Québec

Mr. Ismat Kittani
Under-Secretary-General
Senior Advisor to the Secretary-General
United Nations
New York, New York

Ms. Elizabeth Kuruvila
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Mr. Yannick Lamonde
Université Laval
Ste-Foy, Québec

Ms. Christine Lee
Executive Director
Walter and Duncan Gordon Foundation
Toronto, Ontario

Professeur Albert Legault
Département de science politique
Université Laval
Ste-Foy, Québec

H.E. Dr. Walter Lichem
Ambassador of Austria
Ottawa, Ontario

Ms. Corinne McDonald
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

David M. Malone
Jules Léger Fellow
University of Oxford
Oxford, U.K.

Professor Alexander Moens
Department of Political Science
Simon Fraser University
Burnaby, British Columbia

Professor Georg Nolte
Max Planck Institute for Public International
Law
Heidelberg, Germany

Mr. Sébastien N'singi
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Dr. Dean Oliver
Norman Paterson School of International
Affairs
Carleton University
Ottawa, Ontario

Mr. Geoffrey A.H. Pearson
Ottawa, Ontario

Dr. Evan Potter
Editor
Canadian Foreign Policy Journal
Ottawa, Ontario

Mr. Stéphane Rabi
Faculty of Law
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor Denis Stairs
McCullough Professor
Department of Political Science
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Professor John E. Trent
Department of Political Science
University of Ottawa
Ottawa, Ontario

Professor Harald von Riekhoff
Department of Political Science
Carleton University
Ottawa, Ontario

Dmitri A. Vassiljev
Counsellor
Embassy of the Russian Federation
Ottawa, Ontario

Professor David Wippman
Cornell Law School
Ithaca, New York

Mr. Gregory Wirick
Parliamentary Centre
Ottawa, Ontario

Ms. Nathalie Zend
Norman Paterson School of International
Affairs, Carleton University
Ottawa, Ontario

Gouvernement du Canada:

Mr. Rod Bell
Director
UN and Commonwealth Affairs Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Kerry Buck
Policy Planning Staff
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Marcia Burdette
Executive Assistant
Office of the Secretary of State for Latin America and Africa

Mr. John Cockell
Peace Building and Human Development Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Christine Dumoulin
Department of National Defence
Ottawa, Ontario

Mme. Louise Fréchette
Sous Ministre
Ministère de la Défense Nationale

Mr. Rudyard Griffiths
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Paul Heinbecker
Assistant Deputy Minister
Global Affairs and Security Policy
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Dylan Jones
Federal Court of Canada
Ottawa, Ontario

Mr. Philippe Kirsch
Legal Advisor, Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Cécile Latour
Director
South Asia Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Gilbert Laurin
Deputy Director
Legal Operations Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. David Lee
Director General
International Organizations Bureau
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Steve Lee
National Director
Canadian Centre for Foreign Policy Development

Mme. Michèle Lévesque
Directeur
Assistance humanitaire internationale
Agence canadienne de développement international

Mr. Peter McRae
Director
Legal Operations Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Rob McRae
Director
Policy Planning Staff
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Martha Nelems
Special Assistant
Office of the Secretary of State for Latin America and Africa

Mr. Gordon S. Smith
Deputy Minister of Foreign Affairs
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Michael Small
Director, Peacebuilding and Human Development Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Catherine Stewart
Parliamentary Relations Directorate
Department of National Defence
Ottawa, Ontario

Mr. James Trottier
Deputy Director, South Asia Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Kent Vachon
Office of the Assistant Deputy Minister
Asia-Pacific and Africa
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Nancy Wildgoose
Director General, Policy Branch
Canadian International Development Agency

Mr. Patrick Wittmann
Planning Secretariat
Department of Foreign Affairs and International Trade

ANNEXE "A"

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DANS LES ANNÉES 1990

QUESTIONS À EXAMINER

David M. Malone¹

Le présent document a été rédigé en vue du Séminaire Léger sur « Le Conseil de sécurité dans les années 1990 », qui se tiendra à Ottawa le 20 septembre 1996. Il vise à mettre en lumière les tendances qui se manifestent au sein du Conseil depuis le début de la décennie, les contraintes qui pèsent sur le processus décisionnel des Nations unies, les enseignements apportés par les récentes opérations de paix de l'ONU et les diverses priorités à envisager pour l'avenir. Il débouche sur un certain nombre de questions devant être examinées au Séminaire et auxquelles les participants pourront vouloir prêter une certaine attention. Les points soulevés par le présent document et les questions qu'il propose à l'examen ne sont en aucune façon exhaustifs, et il est espéré que les participants voudront bien les considérer simplement comme des points de départ.

Introduction

Depuis le milieu des années 1980, et avec de plus en plus d'élan jusqu'à tout récemment, le Conseil de sécurité a exploré les possibilités qu'offrent les dispositions de la Charte des Nations unies visant la paix et la sécurité internationales et ce, alors même que la fin de la guerre froide remettait à l'ordre du jour des divisions ethniques et religieuses longtemps réprimées par des régimes totalitaires et autoritaires. Les cinq membres permanents (P-5) du Conseil - ceux qui détiennent le droit de veto - sont maintenant généralement disposés à coopérer pour résoudre les conflits. Par contraste avec les impasses qui paralysaient le Conseil à l'époque de la guerre froide, seuls quatre vetos ont été enregistrés

¹ L'auteur remercie la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur pour le soutien généreux qu'elle lui a accordé pour ses recherches sur le Conseil de sécurité de l'ONU.

pour les six dernières années, contre 193 pour les 45 premières années d'existence des Nations unies². Ce nouveau désir de coopération parmi les membres du P-5 constitue l'évolution la plus importante intervenue au Conseil depuis des dizaines d'années. De ce fait, les six dernières années ont été marquées, en pratique (et dans une certaine mesure en principe) par une constante improvisation et par un processus décisionnel procédant par tâtonnements. Les priorités et les méthodes de travail du Conseil continueront d'évoluer, mais certaines leçons ont été apprises.

Par exemple, on comprend mieux aujourd'hui les limites dans lesquelles il est possible d'agir. Le Conseil avait connu plusieurs grands succès à la fin des années 1980, ayant notamment réussi à régler la guerre meurtrière que se livraient l'Iran et l'Iraq et assuré l'accession de la Namibie à l'indépendance à la suite d'un engagement d'un an de l'ONU qu'étaient venues couronner des élections tenues sous supervision internationale. Mais c'est avec l'opération **Tempête du désert**, menée dans les sables du Koweït et de l'Iraq par une « coalition de volontaires » sous mandat du Conseil, que devait s'ouvrir une période d'euphorie, au début de 1991. Le Conseil avait alors considérablement accru ses activités, leur donnant plus d'intensité, d'ampleur et de vision, et instituant plusieurs opérations de maintien de la paix (OPM) fort ambitieuses, notamment au Cambodge et en Somalie. La période d'euphorie devait toutefois connaître une fin brutale en octobre 1993, lorsque la mort de dix-huit Rangers américains à Mogadiscio est venue ébranler la détermination des États-Unis à risquer la vie de leurs militaires au service de l'ONU. Une semaine plus tard, ce changement d'attitude des Américains et de l'ensemble de la communauté internationale était confirmé par le retrait de Port-au-Prince, face aux manifestations orchestrées à terre par les partisans du gouvernement illégitime haïtien, du *Harlan County*, ayant à son bord 200 militaires américains et canadiens chargés de maintenir la paix à Haïti.

À la suite de ces revers et d'autres difficultés, le Conseil de sécurité se montre aujourd'hui plus prudent, plus sceptique sur sa capacité à imposer ses décisions et plus conscient des problèmes financiers que connaît l'ONU. Sans doute ne faut-il pas trop s'attacher à ces changements d'humeur du Conseil. Le succès des élections de la mi-1993 est venu couronner les efforts appréciables de l'ONU au Cambodge; de même, l'opération onusienne au Mozambique a abouti à la tenue d'élections pacifiques en 1994³. Lorsque les conditions semblent réunies pour assurer le succès d'une OMP onusienne, les États membres répondent volontiers aux appels du Conseil de sécurité visant la fourniture de contingents et de matériel. Les offres de personnels et d'équipements pour les opérations en Angola (UNAVEM III) et à Haïti (MINUHA), toutes deux instituées en 1995, dépassaient largement les besoins, et il en a été

² des quatre vetos récents, deux ont été imposés par l'URSS/Fédération de Russie (le premier en mai 1993 quant au financement de l'UNFICYP à Chypre, et le second, en décembre 1994 concernant les sanctions à l'encontre de la Serbie), et deux par les États Unis (en mai 1995, quant à l'expropriation par Israël de terres à Jérusalem-Est, puis en avril 1996 pour ce qui concerne l'action militaire israélienne contre le Liban).

³ Les événements survenus au Rwanda à la mi-1994, qui ont mené à la réduction radicale puis au renforcement de la MINUAR, semblent indiquer que le Conseil ne peut pas indéfiniment demeurer sourd devant certaines catastrophes humanitaires, même lorsqu'il préférerait visiblement le faire.

de même pour la nouvelle mission de l'ONU en Slavonie orientale (ATNUSO). De futures opérations sont possibles dans des pays comme le Guatemala, où un règlement du conflit civil est en vue. Et il est évident qu'une action préventive régionale ou de l'ONU devra être entreprise au Burundi, comme l'a maintes fois fait valoir le Secrétaire général et en dépit de la répugnance manifestée par le Conseil à intervenir dans ce cas - répugnance qui lui est peut-être dictée par ses récentes mésaventures au Rwanda. En un mot, les opérations de paix conduites par l'ONU ou menées sous son mandat n'ont ni commencé avec Tempête du désert, ni fini à Mogadiscio.

Il importe de distinguer entre les diverses formes de maintien de la paix. Dans sa « formule traditionnelle », le maintien de la paix a pour but d'apaiser les relations entre États belligérants pendant que se poursuivent les efforts pour parvenir à un règlement négocié. Lorsque les combattants sont heureux d'être ainsi séparés, comme par exemple sur les hauteurs du Golan, le succès est assuré. Par contre, lorsqu'ils veulent continuer de se battre à travers les lignes onusiennes, comme c'est le cas au Sud-Liban, il est extrêmement difficile pour l'ONU de mener à bien sa mission. Il ne faut pas exagérer les mérites de cette forme de maintien de la paix : elle n'est pas exempte de risques et n'a pas toujours été couronnée de succès.

Quant au maintien de la paix « nouvelle formule », il ne se borne pas à la simple interposition entre parties en conflit. Il vise souvent à aider les sociétés à se rétablir au lendemain d'un conflit civil ou intercommunautaire, en mettant en oeuvre divers moyens propres à renforcer la confiance des populations dans la capacité des institutions de l'État en déroute à retrouver leur efficacité d'action. L'ONU se rapproche depuis quelque temps déjà de cette forme nouvelle de maintien de la paix, comme en témoignent les très vastes responsabilités et pouvoirs qui avaient été confiés au GANUPT (1989-1990), en Namibie, depuis longtemps le champ clos de rivalités locales et régionales alimentées par les superpuissances.

Les tendances récentes

- L'ONU intervient de plus en plus dans des conflits civils, par exemple en El Salvador, en Angola, au Mozambique, en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie et au Cambodge. Les conflits de ce type sont les plus meurtriers dans le monde à l'heure actuelle. L'intervention de l'ONU à ce niveau tient au fait que l'opinion publique internationale n'est pas disposée à tolérer les pertes de vie massives qu'entraînent ces conflits dans les populations civiles. En pratique, et sur la base d'une approche au cas par cas, le Conseil oppose maintenant moins de résistance à une telle intervention de l'ONU. Il faut croire que la souveraineté n'est plus ce qu'elle était⁴.

⁴ En dépit des dispositions de la Charte qui interdisent d'intervenir dans les affaires intérieures des États membres, le Conseil avait déjà auparavant accepté que l'ONU se mêle de certains conflits internes, notamment au Congo et à Chypre, en arguant que ceux-ci constituaient une menace pour la paix et la

- À la suite du succès de l'opération Tempête du désert, le Conseil a recouru bien plus qu'auparavant aux dispositions du chapitre VII de la Charte⁵. Ce qui l'a aussi amené à avoir plus souvent recours aux sanctions⁶. Le Conseil a en outre plus fréquemment autorisé l'emploi de la force⁷. Le Conseil ne s'est pas toujours montré particulièrement sensible aux difficultés opérationnelles pouvant se présenter à cet égard, par exemple

sécurité internationales. Ce qui est nouveau, ce n'est donc pas l'intervention de l'ONU dans des conflits intercommunautaires, mais plutôt l'intérêt grandissant qu'elle leur porte.

⁵ Les soldats de la paix de l'ONU peuvent recourir à la force en cas de légitime défense et ce, même si leur mandat ne relève pas du chapitre VII. Les missions instituées en vertu du chapitre VI opèrent selon des règles d'engagement qui rangent parmi les cas de légitime défense la résistance à toute tentative visant à les empêcher par la force de s'acquitter de leur mandat. Dans la pratique, cependant, les commandants des troupes de l'ONU ont toujours évité le plus possible d'employer la force, sauf dans les circonstances les plus extrêmes.

⁶ Jusqu'en 1990, le Conseil n'avait imposé de sanctions obligatoires en vertu du chapitre VII qu'à l'encontre du gouvernement de la Rhodésie du Sud (RCS 232 du 16 décembre 1966; RCS 253 du 29 mai 1968; RCS 388 du 6 avril 1976; et RCS 409 du 27 mai 1977). Depuis cette date, le Conseil a imposé des sanctions obligatoires à l'encontre de l'Iraq (RCS 661 du 6 août 1990, renforcée par la RCS 670 du 25 septembre 1990, modifiée par la RCS 687 du 3 avril 1991, la RCS 706 du 15 août 1991, et la RCS 778 du 2 octobre 1992); de la Yougoslavie (RCS 713 du 23 septembre 1991, RCS 757 du 30 mai 1992, applicable à la Serbie et au Montenegro; RCS 787 du 16 novembre 1992 et RCS 820 du 17 avril 1993, toutes deux applicables à l'ex-République de Yougoslavie); de la Libye (RCS 748 du 31 mars 1992 et RCS 883 du 11 novembre 1993); d'Haïti (RCS 841 du 16 juin 1993, suspendue par la RCS 861 du 27 août 1993, réinstituée par la RCS 873 du 13 octobre 1993, et accompagnée de mesures d'exécution - essentiellement un blocus naval - par la RCS 875 du 16 octobre 1993; et de l'UNITA en Angola (RCS 864 du 15 septembre 1993). Ainsi, il apparaît à l'évidence que le nouvel activisme de l'ONU a conduit le Conseil à avoir bien davantage recours aux sanctions prévues par le chapitre VII. Des sanctions diplomatiques soigneusement circonscrites ont par ailleurs été imposées à l'encontre du Soudan par la RCS 1054 du 26 avril 1996.

⁷ Avant l'opération Tempête du désert, l'emploi de la force armée avait été autorisé uniquement en Corée (par la RCS 83 du 27 juin 1950 et la RCS 84 du 7 juillet 1950) et au Congo (par la RCS 161 du 21 février 1961 et la RCS 169 du 24 novembre 1961). Au cours de la « période d'euphorie » suscitée en grande partie par le recours réussi à la force contre l'Iraq, le Conseil a autorisé l'emploi de la force en Somalie (par la RCS 794 du 3 décembre 1992 et la RCS 814 du 26 mars 1993) et en Bosnie (par la RCS 836 du 4 juin 1993 concernant la protection des zones de sécurité). L'emploi de la force sera par la suite de nouveau autorisé en 1994, relativement à l'Opération Turquoise, au Rwanda, et aux activités de la Force multinationale à Haïti, deux missions menées sous mandat du Conseil mais indépendamment du commandement et du contrôle de l'ONU. (Les sanctions à l'encontre de la Rhodésie, mentionnées dans la note 5, ont été pour un temps exécutées au moyen d'un blocus naval assuré par le Royaume-Uni sous mandat du Conseil. On n'a cependant jamais réussi à savoir quel degré de force le Conseil avait autorisé le Royaume-Uni à exercer, et la question est aujourd'hui caduque.)

lorsqu'il a développé de façon ambiguë dans sa résolution 836, du 4 juin 1993, les responsabilités qui incomberaient à la FORPRONU pour la protection des zones de sécurité nouvellement créées en Bosnie. Les espoirs suscités par le Conseil étaient en flagrante contradiction avec les moyens mis à disposition dans ce cas⁸. Même si la création des zones de sécurité a eu à court terme l'effet tactique escompté, elle a cependant mené à un résultat désastreux pour les civils pris au piège à Srebrenica en 1995. La crédibilité de l'ONU s'en est aussi trouvée sérieusement entamée⁹. Ainsi, l'emploi de la force a comporté des risques pour l'ONU, risques parfois sous-estimés par le Conseil.

- Le Conseil se laisse de plus en plus influencer par des considérations humanitaires, à preuve ses décisions concernant la Bosnie, la Somalie et le Rwanda. Cette nouvelle attitude tient, d'une part, à ce qu'il est convenu d'appeler l'effet CNN, c'est-à-dire la projection sélective partout dans le monde des horribles souffrances humaines résultant des conflits, ce qui engendre d'intenses pressions de l'opinion publique poussant les gouvernements et l'ONU à « faire quelque chose »; et, d'autre part, au fait que la nouvelle dynamique au sein du P-5 permet au Conseil d'expérimenter dans le domaine de l'intervention humanitaire. En pratique, l'action humanitaire entraîne l'ONU dans de difficiles négociations avec les diverses parties au conflit pour pouvoir secourir les victimes civiles. Ces efforts ont souvent mené à des résultats héroïques. Toutefois, lorsque les parties estiment à leur avantage de retirer ou de refuser leur consentement aux missions humanitaires de l'ONU, le Conseil de sécurité doit faire des choix difficiles quant à l'emploi de la force pour protéger et aider les otages civils de la guerre, comme ce fut le cas en Somalie et en Bosnie¹⁰.

⁸ Le Secrétariat de l'ONU avait fait valoir auprès des membres du Conseil que cette résolution ne pourrait être mise en application sans un accroissement important des personnels et des équipements dont disposait la FORPRONU. Bien que les effectifs aient été quelque peu renforcés, ils étaient cependant loin de répondre aux besoins recensés par le Secrétaire général.

⁹ Pour un compte rendu intéressant du caractère improvisé d'une bonne partie des politiques du Conseil à l'égard de la Bosnie, y compris le concept des « zones de sécurité » - auquel le Secrétariat de l'ONU a résisté de son mieux en le taxant d'inapplicabilité -, voir sir David Hannay, *The UN's Role in Bosnia*, *Oxford International Review*, printemps 1996, p. 4-11.

¹⁰ Si les impulsions humanitaires du Conseil font de nombreux sceptiques, il n'en reste pas moins que l'opinion publique peut forcer la main à ses États membres. Ainsi, le Conseil avait tout fait en 1994 pour ne pas se mêler du génocide au Rwanda, allant même jusqu'à réduire de façon radicale l'OMP onusienne déployée sur place (MINUAR) dès le début des tueries, en avril 1994. Toutefois, le tollé soulevé dans l'opinion mondiale par l'ampleur et la férocité du massacre devait l'amener quelques semaines plus tard, en mai, à revenir sur sa décision et à dépêcher d'importants renforts à la MINUAR, puis, en juin, à autoriser l'Opération Turquoise, effort collectif de paix dirigé par la France dans le

- L'ONU fait porter de plus en plus ses efforts sur la promotion de la démocratie et la tenue d'élections, y voyant les conditions essentielles de la réconciliation nationale après les conflits. Ayant, à des degrés divers, bénéficié de l'appui de missions de paix, les élections en Angola, au Mozambique, à Haïti, au Cambodge, en Afrique du Sud et en El Salvador offrent des exemples récents de cette évolution. L'ONU a même supervisé le référendum qui a conduit à l'indépendance de l'Érythrée en avril 1993. Cette confiance de l'ONU dans les processus électoraux n'a pas toujours été récompensée. Ainsi, en Angola, lors des élections supervisées par l'ONU en 1992, l'UNITA, grande perdante, avait refusé de se plier aux résultats du scrutin¹¹. Il a fallu trois ans d'efforts diplomatiques et des sanctions de l'ONU pour l'amener à reprendre le processus de paix de façon constructive, en 1995.
- Dans un monde où sont reconnues chaque jour davantage les normes universelles devant régir les droits de la personne, le respect de ces droits - l'ONU pouvant à cet égard servir d'arbitre impartial - est considéré comme un élément important des objectifs corrélés que sont la paix, la démocratie et le développement. La présence d'observateurs des droits de la personne de l'ONU peut contribuer à la consolidation de sociétés instables, à peine sorties d'une guerre civile. Ainsi, le succès de l'ONU en El Salvador peut être attribué en grande partie aux réalisations de l'élément de l'OMP onusienne dans ce pays (ONUSAL) qui était chargé des droits de la personne.
- Les opérations de paix de l'ONU supposent aussi de plus en plus souvent la coopération avec des organisations régionales ou la supervision d'opérations menées par celles-ci¹². Sur le terrain, la coopération entre l'ONU et les organisations régionales a été plutôt inégale, allant de généralement positive (avec l'OEA en Amérique centrale et à Haïti) à

sud-ouest du Rwanda.

¹¹ Bien que le résultat des élections de 1992 ait été généralement tenu pour exact, l'ONU avait été accusée de vouloir lésiner sur les moyens et d'avoir déployé un trop petit nombre d'observateurs pour être en mesure de certifier de façon crédible que le déroulement du scrutin avait été libre et équitable. Ces accusations viennent souligner la nécessité pour l'ONU de disposer de ressources importantes pour s'acquitter des missions ambitieuses que peut lui confier le Conseil.

¹² À titre d'exemple, citons la Mission civile conjointe OEA-ONU à Haïti (MICIVIH), instituée en 1993 en tant qu'élément essentiel de la stratégie du Conseil concernant Haïti; la Mission d'observation de l'ONU au Liberia (MONUL), instituée en 1993 pour superviser l'ECOMOG, une opération de paix menée par un groupement régional, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO); la Mission d'observation de l'ONU en Géorgie (MONUG), instituée en 1993 pour superviser les activités de maintien de la paix de la CEI en Abkhazie; enfin, la mise en application par l'OTAN (1993-1995) de la zone d'interdiction de vol au-dessus de la Bosnie prescrite par le Conseil pendant que la FORPRONU opérait au sol.

tendue et peut-être même contre-productive (avec l'OTAN en Bosnie, en 1993 et 1994). Dans un cas, au moins, elle a été politiquement sensible : lorsque les pays de la CEI, et notamment la Fédération de Russie, avaient dépêché des forces en Abkhazie pour y maintenir la paix, certains États membres de l'ONU avaient mis en doute l'impartialité de l'opération, ce qui avait suscité des tensions à New York lors de l'institution de la MONUG, en 1993, puis de son élargissement en 1994. Les organisations régionales se heurtent à de nombreux problèmes d'ordre pratique; seule l'OTAN - qui n'est pas une organisation régionale au sens du chapitre VII de la Charte - peut mobiliser des ressources beaucoup plus importantes que celles dont dispose l'ONU. Par conséquent, la mode qui consiste à vouloir attribuer un rôle de premier plan aux organisations régionales participe soit de l'attachement à un idéal, soit du désir de fuir la réalité, soit des deux. Il reste cependant qu'un partenariat entre l'ONU et les organisations régionales comporterait de grands avantages.

- Le Conseil de sécurité a mis à l'essai de nouveaux mécanismes juridiques pour régler les accusations de violations massives des droits de la personne et de crimes de guerre, cherchant ainsi à apaiser les traumatismes infligés par les conflits civils. Deux formules principales ont été retenues à ce jour : la mise en place d'une « commission de la vérité », comme pour El Salvador¹³, et l'institution d'un tribunal pénal international, comme pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda¹⁴.
- Au sein du Conseil, la nouvelle coopération qui s'est instaurée entre les membres du P-5 a eu pour résultat que ceux-ci ont désormais l'initiative et que les pays du groupe des non-alignés (MNA), qui savaient jouer des rivalités entre les superpuissances, se tiennent aujourd'hui sur la défensive. Alors qu'autrefois la plupart des grandes questions dont été

¹³ La Commission de la vérité pour El Salvador a été instituée par le Secrétaire général des Nations unies en application de l'Accord de Mexico de 1991, après la cessation des combats et le déploiement d'observateurs des droits de l'homme de l'ONU dans l'ensemble du pays. Elle était composée de trois juristes éminents, qui ont enquêté en profondeur sur tous les aspects des violations des droits de la personne intervenues pendant la guerre civile et qui, courageusement, en ont nommé les auteurs, dont bon nombre étaient de hauts responsables du gouvernement et du FMLN. Même s'il n'a pas été donné suite à toutes les recommandations, de grande portée, qu'a présentées la Commission le 15 mars 1993, la publication de son rapport aura permis de focaliser l'attention sur l'importance cruciale que revêt le respect des droits de la personne pendant la période de reconstruction. Une commission de la vérité, plutôt qu'une instance judiciaire internationale : c'est sans doute là tout ce que pouvait supporter le climat politique dans cette société fragile, à peine sortie de la guerre.

¹⁴ Avec l'institution de ces deux tribunaux *ad hoc*, les appels se sont intensifiés en faveur de la création d'une Cour criminelle internationale permanente, qui pourrait statuer non seulement sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, mais aussi sur des phénomènes transfrontières plus courants mais tout aussi meurtriers, comme le trafic de drogue et le terrorisme.

saisi le Conseil lui étaient soumises par le MNA ou ses membres (par exemple l'apartheid ou le conflit arabo-israélien), bon nombre d'idées nouvelles et la majorité des textes proposés sont maintenant le fait du P-5. Même s'il dispose souvent des voix voulues pour bloquer les initiatives du P-5, le MNA est aujourd'hui divisé sur de nombreuses questions de fond et, en tant que groupe, il est rare qu'il défie les membres du P-5 au Conseil, à titre collectif ou individuel.

Certains de ces faits nouveaux se sont combinés pour engendrer une tendance aux opérations de grande envergure. L'ONU a déployé jusqu'à 78 000 soldats entre janvier 1993 et le milieu de 1995 (les chiffres accusant des variations, souvent brusques, d'un mois sur l'autre, selon que des opérations se terminent ou commencent). Au 1^{er} juillet 1996, le chiffre s'établissait à 26 231 soldats, membres de la police civile et observateurs militaires déployés dans le monde, soit une baisse spectaculaire dont les raisons seront examinées plus loin. La tendance aux missions de grande envergure a commencé avec la Namibie, dont l'ONU a essentiellement assuré l'administration au cours de l'année qui a précédé la tenue d'élections sous supervision internationale, et s'est poursuivie avec le Cambodge où de nombreux aspects de la vie du pays ont été pris en charge par l'ONU, avec des effectifs sur place allant jusqu'à 25 000 personnes. La mission en Somalie comptait, à son maximum, 32 000 personnes, contre 45 000 pour l'ex-Yougoslavie¹⁵.

Il est également instructif d'examiner la composition de ces OMP, pour ce qui est du profil national au cours de la période considérée. On constate alors que la provenance des contingents a changé¹⁶. À l'ONU, il était entendu de tout temps à jamais que les membres permanents ne fourniraient pas d'effectifs importants aux OMP, car on admettait généralement que leur participation pouvait donner lieu à controverse, et aussi que les

¹⁵ Ces chiffres ne concernent que le personnel militaire, les membres de la police civile et les observateurs militaires, ce qui exclut les personnels civils du Secrétariat de l'ONU s'occupant des droits de la personne, des questions électorales, des secours humanitaires, etc. (Ces personnels peuvent être nombreux; ainsi, en Namibie, ils étaient plus de 3 000 au plus fort de l'opération, contre environ 4 500 militaires et membres de la police civile). En sont aussi exclus les personnels des organismes, fonds et programmes spécialisés de l'ONU, comme le HCR, le PNUD et l'UNICEF, qui ont joué un si grand rôle dans les stratégies globales de l'ONU, notamment dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda et en Somalie.

¹⁶ Ainsi, au 31 mai 1989, les principaux pays fournisseurs de contingents étaient la Finlande (1 890), le Canada (1 146), l'Autriche (962), la Norvège (955), le Royaume-Uni (935), le Ghana (908) et la Malaisie (906); au 31 juillet 1993, il s'agissait de la France (9 089), du Pakistan (6 165), de l'Italie (3 649), des États-Unis (3 454), du Royaume-Uni (3 306), du Canada (2 939) et de l'Inde (2 687). Ces chiffres sont tirés des éditions pertinentes du Résumé mensuel des effectifs fournis aux opérations de maintien de la paix publié par les Nations unies.

forces armées des pays moyens et plus petits étaient mieux entraînées pour s'acquitter des tâches voulues¹⁷. Toutefois, avec l'avènement des missions onusiennes de grande envergure, les pays fournisseurs de contingents (PFC) « traditionnels », comme les pays Scandinaves, l'Australie, le Ghana, Fidji, la Malaisie et le Canada, ne pouvaient plus fournir les nombreux effectifs requis. Et c'est ainsi que, pour des raisons d'ordre pratique tout autant que géopolitique, les membres du P-5 sont devenus les principaux PFC au début des années 1990. Ce changement a été créateur d'anxiété pour un certain nombre de pays moyens, qui craignaient de perdre leur créneau dans le domaine du maintien de la paix, et générateur de nouvelles tensions entre les PFC et le Conseil. En conséquence, depuis 1994, le Conseil s'est fait plus transparent dans ses méthodes de travail, et il consulte davantage les PFC¹⁸.

Ce rapide accroissement du nombre de pays offrant des troupes à l'ONU n'aura pas été sans problèmes. Nombreux étaient les nouveaux PFC à fournir des soldats mal équipés et mal entraînés pour s'acquitter des tâches qui leur seraient confiées. Ces soldats devaient être rapidement initiés à la culture du maintien de la paix, celle-ci étant bien souvent en contradiction avec l'instruction militaire qu'ils avaient reçue. De plus, les obstacles d'ordre linguistique et, parfois, les problèmes de comportement représentaient de lourdes contraintes pour l'interopérabilité des contingents nationaux, au constant désespoir des commandants des forces.

Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU a courageusement relevé le défi, s'efforçant de suivre à la fois les instructions du Conseil de sécurité et les directives du Secrétaire général, tout en s'employant à guider dans des situations politiquement sensibles plusieurs opérations en même temps, déployées sur le terrain; il va sans dire qu'il était parfois submergé par l'ampleur de la tâche¹⁹. Inquiets quant à la sécurité de leur personnel servant sous la bannière de l'ONU,

¹⁷ On faisait une exception lorsqu'un membre du P-5 avait des liens étroits ou des compétences particulières à l'égard du pays visé par l'opération, par exemple la France, dans le cas du Liban, ou le Royaume-Uni, pour Chypre.

¹⁸ Les besoins des OMP en effectifs se faisant moins importants en 1996, les pays « traditionnels » du maintien de la paix (par exemple la Finlande, la Norvège, l'Autriche, le Ghana, Fidji, le Népal et le Canada) ont commencé à reprendre depuis peu leur place à titre de principaux PFC.

¹⁹ Interrogés à ce sujet, des délégués à l'ONU ont généralement loué la performance du personnel du DOMP pendant toute la période en question. Ils ont reconnu que les responsables du DOMP dans les années 1990, d'abord Marrack Goulding, puis Kofi Annan, ont dû se battre pour renforcer l'état-major et le personnel civil du Département, l'emportant finalement face à l'opposition souvent déconcertante du comité de l'Assemblée générale chargé des questions administratives et financières. Les deux responsables se sont aussi heurtés aux anticipations constantes et, dans l'ensemble, fort malavisées, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Aussi bien Goulding qu'Annan figuraient parmi les hauts fonctionnaires de l'ONU tenus en la plus haute estime au cours de cette période. Le major-général Maurice Baril, qui a été leur conseiller militaire de 1992 à 1995, a lui aussi eu droit à de nombreux éloges.

des gouvernements de PFC ont cherché à influencer les instructions transmises aux contingents nationaux par la voie hiérarchique de l'ONU. Ces ingérences ont entravé l'interopérabilité des contingents et mis en péril l'unité de commandement. Elles ont aussi mis en doute l'unité d'objectif des OMP.

Les contraintes qui pèsent sur le processus décisionnel de l'ONU

Les tendances récentes sont venues aggraver la crise financière - la plus évidente parmi les contraintes auxquelles est soumise l'ONU. La facture du maintien de la paix est passée de 400 millions \$ US en 1991 à 3,5 milliards en 1994. À elle seule, l'opération au Cambodge a coûté 1,1 milliard \$ sur dix-huit mois. Ces chiffres sont faibles, certes, par rapport aux budgets de défense de par le monde, mais il ne faut pas oublier que chaque OMP impose aux États membres de nouvelles dépenses en cette ère de restrictions financières. Les États-Unis doivent plus de 1 milliard \$²⁰. En 1995, ils ont acquitté moins de la moitié de leur contribution au budget ordinaire - soit, en termes absolus, moins que le Japon, dont la quote-part est pourtant beaucoup plus petite.

L'humeur qui règne au Congrès cette année est de mauvais augure quant au financement américain de l'ONU : des propositions de l'Union européenne (UE) visant à réduire la quote-part des États-Unis pour le maintien de la paix ont été rejetées par l'Administration américaine, en janvier 1996, parce que le Congrès avait unilatéralement prescrit une contribution plus faible encore. Il reste à espérer que la volée de bois vert qu'ont reçue les États-Unis lors des cérémonies du cinquantenaire de l'ONU à New York, en octobre 1995, incitera l'Administration et le Congrès à entreprendre de sérieuses négociations sur ce point. Pour amener le Congrès à se montrer plus coopératif, l'Administration pourrait accepter de lui voir jouer un plus grand rôle en ce qui concerne l'approbation de la participation américaine aux OMP et l'établissement de la politique des États-Unis au Conseil de sécurité - ce qui ne serait pas nécessairement à l'avantage de l'ONU sur le long terme.

Or, l'argent, c'est très important. Lorsque les États membres manquent à leurs obligations financières, il est impossible de rembourser les pays fournisseurs de contingents pour leur participation aux OMP. Par ailleurs, un remboursement tardif peut amener certains PFC à ne plus offrir de troupes, surtout parmi les pays en développement. La sévérité de la crise financière a conduit l'ONU à geler tout remboursement pour une bonne partie de l'année 1995 : elle doit aujourd'hui plus de 1 milliard \$ aux fournisseurs de contingents.

Dans ces conditions, le Conseil de sécurité doit réexaminer sérieusement la capacité de l'ONU à mener des opérations vastes et coûteuses. C'est en partie pour répondre à cet impératif que les

²⁰ D'après le communiqué de presse de l'ONU Contributions au titre du budget ordinaire, des budgets des tribunaux internationaux et des budgets des opérations de maintien de la paix du 15 mai 1996, les États-Unis devaient à cette date 690 millions \$ au titre du budget ordinaire et 890 millions \$ pour le maintien de la paix, en arriérés et paiements courants.

déploiements récents de l'ONU - à Haïti, en Angola, en Slavonie orientale, au Rwanda, au Mozambique, en Géorgie et au Liberia - ont été plus modestes que les précédentes opérations au Cambodge, en Somalie et en Bosnie. Mais le fait demeure que les ambitieux mandats confiés par le Conseil exigent d'importants déploiements de troupes et qu'on ne peut lésiner à cet égard sans en subir les conséquences : on pense généralement que si l'ONU n'a pas réussi à réconcilier le gouvernement de l'Angola et l'UNITA par la tenue d'élections, en 1992, c'est en grande partie parce que la présence internationale sur place était insuffisante pour accréditer hors de tout doute le résultat du scrutin²¹.

L'ONU a eu du mal à digérer cette croissance spectaculaire de ses opérations, en nombre comme en ampleur. Par souci de commodité, le Secrétaire général a dû abandonner en 1993-1994 un certain nombre de principes directeurs pour l'efficacité du maintien de la paix, qui avaient depuis longtemps fait leurs preuves (sans guère que le Conseil de sécurité examine les conséquences de cet abandon)²².

L'appareil dont disposait l'ONU avait été conçu pour gérer un nombre limité d'OMP, plutôt petites et de formule traditionnelle, et non pour guider simultanément et avec efficacité un grand nombre de commandants sur le terrain, ayant la responsabilité de plusieurs OMP aussi vastes que complexes. Il ne faut dès lors pas s'étonner que l'organisation n'ait pas été à la hauteur du défi. C'est grâce au professionnalisme du personnel du Siège chargé du maintien de la paix qu'elle aura réussi à tirer son épingle du jeu. Quoi qu'il en soit, un état-major de 20 militaires au Siège à la mi-1992 était nettement insuffisant pour guider 70 000 personnes déployées sur le terrain²³. Le général Baril, qui venait alors d'être nommé conseiller spécial du Secrétaire général (et qui assurait une étroite liaison avec le Secrétaire général adjoint au maintien de la paix, l'admirable Kofi Annan) s'est donné beaucoup de mal pour renforcer l'état-major du Siège et les compétences de son personnel, établissant un centre de coordination ainsi que la capacité voulue pour guider pas à pas les missions sur le terrain. Pour les

²¹ L'ONU a tiré la leçon de son expérience en Angola : pour les élections des 27 et 28 octobre 1994 au Mozambique, elle a pratiquement couvert le pays de son personnel, y déployant quelque 2 500 observateurs, soit environ cinq fois plus qu'en Angola. Le Représentant spécial de l'ONU, Aldo Ajello, était résolu à peindre le Mozambique en bleu pour ces élections - tactique qui lui a bien réussi!

²² D'après les professionnels de l'ONU que nous avons interrogés, l'exemple le plus criant de cette nouvelle tendance aura été la décision du Secrétaire général, en 1993, d'accepter l'offre de participation importante à la FORPRONU faite par la Turquie, alors que ce pays était perçu comme fortement en faveur du gouvernement bosniaque et anti-serbe. Il faut dire à la décharge du Secrétaire général que, face à la décision du Conseil d'élargir le mandat de la FORPRONU à la protection des zones de sécurité et devant le nombre insuffisant de troupes mises à disposition par la suite par les États membres, il lui était difficile de rejeter une offre comme celle de la Turquie, d'autant plus que plusieurs membres du P-5, eux aussi largement taxés de partialité, participaient déjà à la Force.

²³ Cette insuffisance saute aux yeux lorsqu'on compare le minuscule état-major dont disposait alors l'ONU à son Siège aux états-majors nationaux de par le monde, qui sont d'ailleurs bien moins occupés pour la plupart.

missions sensibles, et compte tenu de l'humeur changeante du Conseil, il est essentiel que le Secrétariat dispose de cette capacité pour prévenir toute rupture des communications entre le Siège et le théâtre des opérations²⁴.

Parmi les défis que l'ONU a dû relever sur le terrain, le plus grand aura été de trouver le moyen de faire fonctionner ensemble, au sein d'une vaste OMP, jusqu'à 40 contingents nationaux (comme ce fut le cas dans l'ex-Yougoslavie). Les problèmes d'interopérabilité peuvent aller de l'incompatibilité linguistique au conflit entre traditions militaires, en passant par des différences quant au niveau de discipline²⁵. Les difficultés de coordination sont aggravées par l'inexpérience de certains États membres. À un moment donné, ils étaient plus de 70 à fournir des troupes à l'ONU, et nombre d'entre eux étaient des novices. Leurs personnels devaient s'adapter à la culture du maintien de la paix (en forte contradiction avec une bonne partie de l'entraînement militaire habituel). Une instruction militaire plus poussée et une plus grande expérience chez bon nombre des récents fournisseurs de contingents devraient permettre d'assurer l'interopérabilité générale des divers contingents nationaux²⁶. Enfin, comme les besoins en effectifs diminuent, l'ONU devrait avoir le choix de n'accepter que les unités les plus compétentes parmi celles qui lui sont proposées (tout en tenant compte de l'impératif de la répartition géographique).

L'ONU a été confrontée à des problèmes au niveau du matériel du maintien de la paix, ayant dû notamment équiper des troupes fournies par divers pays qui n'ont pas les moyens d'équiper leurs

²⁴ Hélas, les résultats obtenus par Annan et par son distingué prédécesseur, Marrack Goulding, dans leurs efforts pour faire du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) l'outil le plus efficace dont dispose le Secrétaire général, sont aujourd'hui en bonne partie menacés par la crise financière et par l'insistance à voir le DOMP, comme les autres départements, accepter des compressions budgétaires et de personnel. Même par le passé, les efforts d'Annan pour renforcer le DOMP étaient souvent contrecarrés par le comité de l'Assemblée générale chargé des questions administratives et financières et par les attaques sournoises du puissant Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB).

²⁵ L'ONU a dû régler un certain nombre d'infractions flagrantes aux règles de discipline commises par des personnels du maintien de la paix, y compris plusieurs incidents liés au marché noir. Le Secrétariat semble se montrer plus énergique dans son action à cet égard depuis quelques années.

²⁶ Le fait qu'il n'existe à l'ONU ni doctrine du maintien de la paix, ni lignes directrices pour bon nombre des tâches essentielles à cet égard, pose un gros problème aux instructeurs. L'ONU s'emploie cependant à combler cette lacune, et d'utiles documents sur divers aspects du maintien de la paix ont été publiés ces dernières années. Le système présente aussi une autre faiblesse, l'absence de mémoire institutionnelle : par le passé, les enseignements tirés d'une OMP donnée étaient souvent perdus pour les suivantes et, dans une certaine mesure, pour le Siège de l'ONU. Pour résoudre ce problème, le DOMP s'est récemment doté d'un service des « leçons apprises », dont les analyses seront complétées par de nombreux écrits, souvent excellents, des milieux journalistiques, universitaires et gouvernementaux sur toute une gamme d'OMP récentes.

soldats en vue d'opérations en territoire éloigné. L'offre faite par l'Allemagne d'équiper et d'entraîner deux bataillons pakistanais affectés à la Bosnie et les efforts de l'ONU pour équiper le bataillon ghanéen au Rwanda illustrent bien la situation. Il y aurait lieu d'étudier de près la possibilité d'un jumelage permanent entre les forces de pays industrialisés ayant des capacités de pointe et un ou deux pays en développement, dont elles équiperaient et instruiraient les armées.

Le personnel de l'ONU a une longue expérience des frustrations résultant de la non-coopération des parties sur place. Cependant, bon nombre des ouvrages récents sur la doctrine du maintien de la paix, y compris le remarquable *Wider Peacekeeping*, du Royaume-Uni, et le *US Army Field Manual*, pèchent par leur constante insistance sur le consentement comme condition sine qua non du maintien de la paix. Or, il arrive souvent, et plus particulièrement en cas de conflit intercommunautaire ou de guerre civile, que les acteurs locaux, ayant d'abord consenti de façon générale à la présence d'une mission de l'ONU, retirent leur consentement par la suite à l'égard de certaines ou de l'ensemble des activités de cette mission. L'ONU se trouve alors coincée, et c'est là que le Conseil doit conserver la faculté de recourir à la force (par exemple aux frappes aériennes en Bosnie).

Enfin, reste l'importante question de la sécurité du personnel de l'ONU participant à des OMP dangereuses. Une convention a été négociée à cet égard en 1994, mais quoique fort utile en elle-même, celle-ci ne fait rien pour apaiser les inquiétudes des États membres à mettre ainsi en péril leurs nationaux. Les États-Unis, en particulier, semblent de plus en plus s'attendre à ce que les guerres ne fassent pas de victimes dans leurs rangs. Ces problèmes ne sauraient être réglés efficacement sur le terrain que s'il est convenu d'un ensemble de procédures de commandement et de contrôle, à la fois claires et applicables à tous. Autrement, nous ne pourrions empêcher que des OMP se défassent, comme ce fut le cas pour ONUSOM II, en Somalie en 1993. Cela dit, même dans les cas où le commandement était exercé par l'ONU, les gouvernements se sont montrés extrêmement sensibles aux préoccupations de l'opinion publique sur la sécurité des militaires postés à l'étranger et ont cherché à influencer le Secrétariat dans ses décisions concernant leurs troupes.

Les enseignements tirés de l'expérience récente

Le rôle que joue l'ONU pour la prévention des conflits mérite d'être renforcé. Le Secrétaire général des Nations unies est couramment engagé, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants et envoyés spéciaux, dans de nombreuses initiatives de médiation discrète et de diplomatie préventive, par exemple en ce qui concerne le Timor oriental. L'expérience récente montre que, lorsque ces initiatives échouent - comme c'est parfois le cas en dépit des meilleurs efforts du Secrétaire général - et que des hostilités éclatent, il est à la fois coûteux et difficile pour l'ONU de chercher à rétablir la paix entre les combattants. Il serait beaucoup plus efficace, et plus économique, de recourir à des mesures préventives plus importantes, y compris des déploiements préventifs de soldats de la paix comme on l'a fait en Macédoine. Le Canada a insisté sur la nécessité de renforcer la capacité de l'ONU

à déployer rapidement un nombre appréciable de personnels. L'existence d'une telle capacité en 1994 aurait peut-être permis d'éviter le plus gros du génocide au Rwanda²⁷.

Mais, plus important peut-être, l'expérience des dernières années, particulièrement en Somalie, nous aura appris que l'ONU ne devrait pas chercher à mettre en application les résolutions du Conseil lorsque n'existent pas à la fois la volonté politique et les ressources nécessaires à cette fin. De plus, les exigences de la mise en application - l'ONU devant prendre parti pour imposer une solution - sont en contradiction avec les impératifs du maintien de la paix, l'ONU devant alors demeurer impartiale et, en principe, agir avec le consentement des parties au conflit. La mise en application et le maintien de la paix sont des notions largement incompatibles.

Il est donc probable que le Conseil de sécurité renoncera pour un temps à faire exécuter ses décisions par des OMP de l'ONU, mais qu'il continuera de confier des mandats en ce sens à des coalitions d'États membres (« coalitions de volontaires »). Les frappes aériennes de l'OTAN en Bosnie, puis la constitution de l'IFOR, opération de dimension non négligeable, pour veiller à l'application des accords de Dayton, en sont deux exemples récents. Comme le démontre l'expérience bosniaque, la coexistence sur le terrain d'une OMP de l'ONU et de forces d'une autre organisation, chargées de la mise en application, peut être source de difficultés pour les décideurs. Les accords de Dayton n'ont toutefois pas permis de clarifier les choses : l'ONU s'est vu en effet confier en Bosnie d'importantes fonctions civiles qui, de l'avis de nombreux acteurs de la scène onusienne, auraient dû aller à l'OTAN, notamment la formation et la supervision des forces policières et la charge d'organiser une nouvelle opération de maintien de la paix en Slavonie orientale²⁸.

Enfin, il convient de reconnaître le rôle nouveau et important que jouent les organisations non gouvernementales (ONG) pour l'instauration de la paix. Les ONG, notamment le CICR et ses organismes affiliés, mais aussi des organisations telles que CARE, OXFAM, Save the Children et Médecins sans frontières, ont beaucoup contribué aux efforts humanitaires liés de près à diverses

²⁷ À la suite de ces propositions, plus de deux douzaines de pays s'emploient actuellement à New York à établir des mesures concrètes propres à améliorer la capacité de réaction rapide de l'ONU. Les travaux portent essentiellement sur la création d'un petit quartier-général de l'ONU (comptant une cinquantaine de militaires), qui serait permanent, de niveau opérationnel et d'une grande mobilité, et qui pourrait être déployé sur le terrain en l'espace de 72 heures pour servir de poste d'avant-garde et de centre nerveux en vue du déploiement de forces plus importantes. Ces travaux reposent sur le document intitulé Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1995.

²⁸ On aurait tort de croire que seule l'ONU a du mal à s'acquitter des mandats difficiles (et souvent peu clairs) qui lui sont confiés. L'OTAN est soumise à d'intenses pressions par les milieux universitaires, les médias et les ONG, qui voudraient la voir coopérer plus activement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et il lui est manifestement difficile de déterminer la priorité à donner à une telle coopération par rapport à ses autres responsabilités opérationnelles.

opérations de paix de l'ONU sur le terrain. L'ONU se montre de plus en plus capable de collaborer utilement avec les ONG, et celles-ci apprennent de leur côté à travailler avec l'ONU. Mais cette adaptation ne se fait pas sans heurts, comme on a pu le constater en Bosnie et en Somalie.

Les priorités à envisager pour l'avenir

En ce moment, et surtout depuis les accords de Dayton, les États-Unis sont au zénith de leur puissance au Conseil de sécurité. Ce qui est paradoxal, quand on considère que l'ONU est constamment en butte aux critiques du Congrès, et que ses activités sont paralysées du fait que Washington ne s'acquitte pas de ses obligations financières. Mais, comme l'a indiqué récemment en privé l'ambassadeur d'un pays siégeant au Conseil, les États-Unis ne sont plus « la seule superpuissance qui reste », mais bien « la puissance suprême ». Les autres États membres n'ayant pas encore appris à manoeuvrer dans ces conditions, les États-Unis font la pluie et le beau temps au Conseil. Il est fort heureux pour le monde que la nation dominante aujourd'hui soit un pays qui répugne à laisser libre cours à sa puissance militaire. Toutefois, cette emprise incontestée des États-Unis sur le Conseil est de mauvais augure pour l'ONU, notamment en raison du caractère parfois chaotique du processus d'élaboration des politiques à Washington. Il faut que les autres États membres trouvent le moyen d'influencer la politique américaine à l'ONU et ce, bien plus qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

La question du financement, et en particulier des contributions américaines, constitue la préoccupation la plus importante pour l'avenir prévisible. Les familières et lassantes représentations de kabuki, montées par les Administrations américaines successives pour faire porter au Congrès la responsabilité des retards des États-Unis à financer le développement international, sont aujourd'hui reprises dans un décor différent, celui du financement de l'ONU. La communauté internationale tout entière doit, mieux qu'elle ne l'a fait récemment, veiller à ce que l'Administration s'emploie sérieusement à régler cette question avec le Congrès. Elle doit aussi se préparer à endosser une plus grande part du fardeau financier par rapport aux États-Unis.

Les États-Unis ont fait campagne en vue d'une réforme administrative et financière des Nations unies, appuyés en cela à des degrés divers par plusieurs autres États membres, dont principalement les partenaires du G-7. Un certain nombre des réformes préconisées par les États-Unis (par exemple la création d'un poste d'inspecteur général) ont maintenant été effectuées, mais les Américains ne sont toujours pas satisfaits, et ils ont fait savoir qu'ils opposeraient leur veto à un second mandat du Secrétaire général Boutros-Ghali, citant son bilan à cet égard. Des pressions, surtout exercées par les PFC, ont amené le Conseil de sécurité à réformer de façon appréciable ses méthodes de travail, introduisant plus de transparence dans son processus décisionnel et s'ouvrant davantage aux avis des pays qui ne siègent pas en son sein²⁹. L'élargissement du Conseil de sécurité a été prôné par de

²⁹ Pour se faire une idée des nombreuses innovations apportées à la procédure du Conseil au cours des trois dernières années, voir le document ONU A/AC.247/1996/CRP.4, du 16 avril 1996.

nombreuses délégations du MNA, ainsi que par plusieurs États pouvant plausiblement prétendre au statut de membre permanent. Les consultations sur ce point - perpétuel sujet d'intérêt pour les praticiens comme pour les théoriciens - sont toutefois largement dans l'impasse, ne serait-ce qu'en raison du désaccord entre pays du MNA quant à celui d'entre eux qui devrait aspirer à un siège permanent au Conseil.

Dans les milieux de l'ONU à New York, il est de plus en plus question d'une réforme d'ensemble, d'un « big bang », qui porterait sur le financement, la composition du Conseil de sécurité et les organismes de développement de l'ONU. Hélas, étant donné l'habitude onusienne d'aller de l'avant dans le désordre, il faudra peut-être d'abord que la crise financière explose dans un « big bang » pour que la haute direction finisse par porter attention aux problèmes que connaît l'organisation.

Ces dernières années, certains se sont interrogés sur la franchise des avis militaires fournis au Conseil par le Secrétariat. M. Boutros-Ghali, quoique louablement plus indépendant et notoirement plus direct que plusieurs de ses prédécesseurs, n'a peut-être pas toujours donné au Conseil plénier les meilleurs avis possibles. À New York, lors de la rédaction d'un rapport du Secrétaire général visant à obtenir des décisions du Conseil, il est d'usage de prendre le pouls des membres du P-5 et de déterminer les paramètres d'action qu'ils favoriseraient. Le rapport est ensuite généralement établi en conséquence. Les avis militaires, particulièrement ceux en provenance du terrain, sont souvent les premières victimes de cette façon de procéder.

Diverses idées ont été avancées pour régler ce problème. Certains ont proposé de dynamiser le Comité d'état-major, mais celui-ci est contrôlé par le P-5 et rares sont les États membres qui voudraient voir encore renforcée l'influence de ce dernier. D'autres ont suggéré que le Conseil se dote d'un organe subsidiaire composé de conseillers militaires de haut niveau des États membres siégeant en son sein, dont les avis viendraient compléter ceux fournis par le Secrétaire général. Toutefois, il vaut peut-être mieux ne pas alourdir la machine - la souplesse et, souvent, la rapidité étant parmi les principaux atouts du Conseil -, sans compter que d'excellents avis peuvent être fournis par le Secrétariat, qui dispose à la fois des points de vue des personnels sur le terrain et au Siège. Le Secrétariat devrait donc prendre son courage à deux mains et donner au Conseil les meilleurs avis possibles, au lieu de lui dire ce que les membres du P-5 préféreraient entendre. Même si, à court terme, certains membres du Conseil s'irriteraient de voir des éléments fâcheux étalés à la vue de tous, et surtout des médias, tous les États membres auraient à long terme des raisons de se réjouir puisque seraient ainsi évitées des erreurs graves et coûteuses.

Le Conseil de sécurité doit apprendre à traiter de façon plus ferme au niveau politique avec les parties en conflit et avec les autorités des pays où sont déployées des OMP, en s'appuyant pour régler

les crises particulières sur des mécanismes tels que les groupes d'amis du Secrétaire général³⁰. La brusque réduction des effectifs de la MINUAR exigée par le gouvernement rwandais en échange de son consentement à la reconduction de cette mission - et finalement acceptée par le Conseil - avait amené le Canada à se retirer de la force (que deux de ses généraux avaient conduite dans ses heures les plus sombres), convaincu de ce que la MINUAR n'était plus en mesure de s'acquitter de son mandat. La mission devait se retirer du Rwanda peu de temps après.

Il importe aussi que le Conseil reste fidèle à sa vision comme à ses décisions initiales, et qu'il se garde de tout « élargissement rampant » en ce qui concerne les missions³¹. À cet égard, il est essentiel que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, institué à grand bruit en 1993 et sous-financé depuis, reçoive tout l'appui politique et matériel dont il a besoin pour mener à bien son mandat. S'il devait échouer, la crédibilité du Conseil en souffrirait tout particulièrement.

Bien que les conflits intercommunautaires ne soient, à l'évidence, ni faciles ni rapides à régler, et qu'un engagement international soutenu soit nécessaire pour asseoir la confiance nationale émergente dans les institutions de l'État, le Conseil de sécurité (les États-Unis en particulier) est de plus en plus obsédé par des « scénarios de retrait rapide ». Or, les OMP ne doivent pas être de simples occasions d'« instantanés » pour les pays fournisseurs de contingents. Dans bien des cas, la clé du succès réside dans un engagement soutenu à long terme.

Enfin, dans son *Agenda pour la paix*, M. Boutros-Ghali fait ressortir l'importance des activités de consolidation de la paix, qui permettent d'étayer les fragiles structures de paix par le redressement et le développement de l'économie. L'ONU ne s'est toutefois pas toujours montrée prête à emprunter cette voie. Pire encore, les institutions financières internationales et l'ONU agissent souvent à

³⁰ Ces groupes informels, composés de pays membres et non-membres du Conseil, sont apparus pour faire avancer certaines questions à l'ONU. Le phénomène n'est pas tout à fait nouveau, puisqu'il a existé par exemple un « groupe de contact » pour la Namibie, de 1978 à 1990. Ces groupes se sont cependant multipliés dans les années 1990. Largement autoconstitués, quoique formellement désignés par le Secrétaire général, ils ont joué un rôle précieux au niveau de la conception et de l'application des stratégies de l'ONU visant notamment le Cambodge, El Salvador, Haïti et la Géorgie. Bien qu'ils soient utiles au Secrétaire général et qu'ils soient tenus par la plupart des membres du Conseil de sécurité comme un moyen efficace de préparer le terrain en vue des actions du Conseil, ces groupes ont toutefois été accueillis avec consternation par certains pays, dont la Nouvelle-Zélande. Ces derniers accusent ces groupes « autodésignés » de miner l'égalité souveraine des États membres et d'usurper le rôle du Conseil plénier. Quoi qu'il en soit, les groupes d'amis ne sont pas près de disparaître.

³¹ Il y a « élargissement rampant » lorsque le Conseil, souvent par pure frustration ou pour apaiser l'opinion publique, modifie graduellement le mandat d'une OMP, la faisant passer d'objectifs limités à des objectifs plus larges incluant parfois l'imposition de la paix, sans pour autant lui fournir les ressources voulues pour réaliser ces objectifs plus ambitieux.

contretemps, comme l'ont fait valoir Alvaro de Soto et Graziana del Castillo au sujet d'El Salvador³². Par exemple, l'aide accordée par la Banque mondiale au Rwanda a été scandaleusement lente à se matérialiser, même après avoir été approuvée par le Conseil des gouverneurs de la Banque. Cette lenteur a amené le Rwanda à mettre en doute la profondeur de l'engagement international envers la reconstruction du pays, ainsi que l'utilité de coopérer à l'avenir avec les institutions internationales, et notamment l'ONU.

Les organismes de développement de l'ONU eux-mêmes ne se sont guère comportés de façon plus efficace. La communauté internationale doit se ressaisir et apprendre à mieux doser l'usage qu'elle fait des instruments politiques et économiques pour amener ou ramener à la société civile des pays déchirés par la guerre, de manière à étayer la paix par la réalisation d'un ensemble d'aspirations économiques. Les incitations économiques ont leur importance. La communauté des donateurs a consenti un effort soutenu, supposant l'apport de milliards de dollars, pour appuyer le développement du Cambodge depuis 1991. Une coopération comparable entre pays donateurs est en voie de s'établir à Haïti. Cette façon de procéder devrait constituer la règle plutôt que l'exception. Elle exige toutefois des gouvernements donateurs qu'ils établissent une collaboration de tous les instants entre leurs ministères des Affaires étrangères et de la Défense, d'une part, et leurs ministères du Trésor et organismes de développement de l'autre - ce qui serait beaucoup demander dans plusieurs capitales.

Conclusion

Voici, selon Adam Roberts, les problèmes que doit régler l'ONU pour devenir plus efficace en ce qui concerne le maintien et l'imposition de la paix :

Les principaux problèmes sont les suivants : l'incapacité à s'entendre clairement sur les objectifs stratégiques et politiques des interventions visant des situations complexes et en rapide mutation; la conviction persistante, quoique fort malmenée, que les proclamations du Conseil de sécurité de l'ONU seront nécessairement respectées par tous et suivies d'effet; l'inexistence de tout mode d'action convenu autre que les deux panacées familières que sont l'impartialité du maintien de la paix et l'imposition de la paix en faveur de l'une des parties au conflit; l'absence d'un système efficace de commandement et de contrôle international; enfin, la difficulté à convaincre les États d'engager leurs forces en vue d'opérations éloignées et dangereuses³³. [Traduction officielle.]

³² Voir Alvaro de Soto et Graziana del Castillo, *Obstacles to Peacebuilding*, Foreign Policy, numéro 94, printemps 1994.

³³ Voir Adam Roberts, *From San Francisco to Sarajevo : The UN and the Use of Force*, Survival, vol. 37, n° 4, hiver 1995-1996, p. 7-28. Roberts constate que l'emploi de la force par la FORPRONU, ou en conjonction avec cette opération, a été tout à fait efficace dans plusieurs cas, notamment le blocus naval dans l'Adriatique et, plus tard, les frappes aériennes. D'après lui, les problèmes relatifs à l'emploi

Comment faire pour surmonter ces obstacles et venir à bout des autres entraves qui empêchent l'ONU de s'acquitter avec efficacité du mandat qui lui est confié au regard de la paix et de la sécurité internationales?

* * * * *

de la force dans l'ex-Yougoslavie tiennent principalement aux hésitations et à la faiblesse de leadership dont ont fait preuve les États membres, aussi bien individuellement que collectivement.

ANNEXE "B"

**ALLOCUTION DE L'HONORABLE CHRISTINE STEWART,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT - AMÉRIQUE LATINE ET AFRIQUE**

J'ai le grand plaisir de déclarer ouverte cette assemblée d'experts distingués, venus discuter d'un sujet qui nous préoccupe éminemment, nous les canadiens : l'avenir du Conseil de sécurité de l'ONU. Votre séminaire a lieu à un moment opportun, car le débat général de l'Assemblée générale s'entame lundi prochain et les questions dont vous allez discuter aujourd'hui retiendront l'attention des dirigeants et des ministres qui se réuniront alors à New York.

L'ONU traverse depuis quelque temps des moments difficiles, mais il ne faut pas minimiser les grands progrès réalisés par l'organisation depuis la fin de la guerre froide. Je pense à ses efforts de promotion de la paix et de la démocratie dans des pays aussi divers que la Namibie, le Mozambique, Haïti et le Salvador. N'oublions pas aussi les avancées notables que la propagation de la démocratie par l'ONU a fait faire au respect des droits de l'homme dans le monde. Enfin, le travail impressionnant réalisé par maintes institutions de l'ONU contre la maladie et en faveur de l'alphabétisation, du rôle économique des femmes, des nouvelles techniques agricoles et de la sûreté nucléaire devrait être une source de fierté pour nous tous.

Toutefois, l'organe le plus important de l'Organisation, le Conseil de sécurité, est en difficulté. Le rôle du Conseil en matière de prévention et de médiation semble s'être atrophié en même temps que la crise financière paralysant l'ONU a démoralisé l'Organisation elle-même, ses partisans et son personnel. La crise financière chronique de l'ONU est parfaitement réglable. Les sommes requises sont modestes, mais nous savons tous que le refus de certains de payer leurs contributions illustre surtout leur profonde animosité envers l'institution. Plus grave, après les récents échecs en Somalie, au Rwanda et en Bosnie où il a fallu faire appel à la force, le Conseil semble avoir perdu sa volonté de s'attaquer à de nouvelles crises d'une façon significative. Il est important de tirer des enseignements de nos échecs, mais il ne faut pas pour autant qu'ils nous paralysent. L'hésitation récente du Conseil à agir pour appuyer les États africains désireux de régler la crise au Burundi nous couvre tous de honte. Mais en même temps, l'époque où des dizaines de milliers de soldats pouvaient être envoyés pour régler des conflits civils dans des continents lointains, comme le suggère M. Boutros-Ghali, est nettement révolue. Nous devons élaborer de nouvelles façons d'aborder ces problèmes tout en appuyant les initiatives régionales.

Je voudrais maintenant mentionner plusieurs des points qui me préoccupent particulièrement. Le premier concerne l'endurance de l'ONU. La plupart des conflits essentiellement internes que le Conseil a tenté de résoudre au cours des dernières années exigent que la communauté internationale prenne un engagement à long terme à l'égard de la consolidation de la paix. Les « scénarios de départ prématurés » des missions de l'ONU peuvent être attrayants pour les militaires et d'autres planificateurs, mais ils

sabotent souvent les résultats mêmes que nous essayons d'obtenir. Par exemple, en Haïti, les prolongations les plus récentes du mandat du Conseil n'ont été que pour quatre et cinq mois respectivement, ce qui a suscité énormément d'incertitude en Haïti même et des problèmes de planification dans les pays qui envoient des troupes. Une autre de mes préoccupations concerne aussi la consolidation de la paix. Le Conseil de sécurité devrait à cet égard faire preuve d'un leadership plus ferme en collaboration avec les institutions financières internationales, les banques régionales et les donateurs bilatéraux. Cela n'exige aucun fonds de la part de l'ONU : il suffit que le Conseil revête de son autorité le travail vital de soutien et de raffermissement de la stabilité effectué dans les pays où il a lui-même joué un rôle de premier plan pour établir la paix. En d'autres termes, le Conseil doit envisager ses responsabilités dans une perspective plus vaste.

Nous ne sommes pas ici aujourd'hui pour critiquer le Conseil, mais plutôt pour discuter de la façon dont on pourrait en améliorer le fonctionnement. Dans plusieurs domaines, dont notamment la promotion de la démocratie et la protection des droits de la personne, l'orientation qu'il a prise n'est pas remise en question. Par ailleurs, la création de tribunaux internationaux pour juger les responsables présumés de crimes de guerre dans l'ex-Yougoslavie et le Rwanda représente une exception frappante que nous ne pouvons nous permettre de laisser échouer.

La dynamique du Conseil a changé considérablement depuis la fin de la guerre froide. Nous déplorions auparavant que la concurrence entre les superpuissances paralysait l'organisme. Ensuite, pendant quelques années, il semblait parfois que les cinq membres permanents, agissant ensemble, considéraient le Conseil comme leur propre chasse gardée. Cela était d'autant plus facile que le groupe des nations non alignées ne pouvait plus jouer un rôle de premier plan dans un grand nombre de dossiers, et qu'il était même profondément divisé sur bon nombre d'entre eux. L'impression qu'il existe un cercle de puissances à l'intérieur du Conseil a été paradoxalement aggravée depuis que les différences entre la France, la Fédération russe et le Royaume-Uni, d'une part, et les États-Unis d'autre part, au sujet de l'ex-Yougoslavie ont été complètement aplanies par l'approbation de l'accord de Dayton vers la fin de l'année dernière.

La solidarité des cinq membres permanents commence cependant à manifester des signes d'usure, comme l'ont illustré de façon spectaculaire la semaine dernière les réactions aux mesures prises par les Américains en Iraq. De son côté, la Fédération Russe a signalé à maintes reprises au cours des dernières années, la partialité des décisions du Conseil. Même la Chine s'est distancée des cinq membres permanents pendant plusieurs jours au sujet d'un renouvellement récent du mandat des forces de l'ONU en Haïti. Il semble donc que le Conseil entre dans une nouvelle ère où les membres non permanents pourront à nouveau exercer une influence, comme le Canada espère le faire pendant les années 1999-2000, s'il est élu, comme il le souhaite, au sein de l'organisme en 1998.

Bien que le refus des États-Unis de financer l'ONU soit exaspérant, il est clair que nous devons apprendre à mieux travailler avec les Américains, et le Congrès en particulier, afin de surmonter l'isolationnisme qui s'installe de plus en plus dans la vie des Américains. Cette tendance est d'autant

plus inquiétante qu'un certain nombre des amis traditionnels de l'ONU au Congrès prendront leur retraite cette année.

Pour le reste du monde, l'ONU, et son Conseil de sécurité, demeurent le contrepoids le plus prometteur de l'unilatéralisme des États-Unis dans un monde unipolaire. Nous devons lutter de toutes nos forces pour défendre et améliorer ces institutions.

Je sais que votre conférence abordera le sujet de la réforme. Les méthodes de travail du Conseil ont déjà été modifiées considérablement, en grande partie en raison des pressions exercées par des pays qui, comme le mien, ne pouvaient plus tolérer que des responsabilités importantes leur soient imposées par un Conseil peu disposé à les consulter. Le Conseil et les pays fournisseurs de troupes ont bénéficié grandement de cette possibilité de consultation, qui est maintenant devenue la norme. Sur un plan plus général, la transparence et l'ouverture plus grandes qui marquent le travail du Conseil sont avantageuses pour tous les États membres, y compris les cinq membres permanents, dont les motifs n'éveillent plus autant la méfiance générale à New York comme c'était le cas auparavant. Ces améliorations ont raffermi la légitimité du Conseil.

Toutefois, la question controversée de l'expansion du Conseil demeure dans une impasse. J'espère que la composition du Conseil ne perdra pas trop de votre temps, car le sujet du mandat futur du Conseil est plus important. Par exemple, comprenons-nous suffisamment quelles sont les circonstances qui menacent vraiment la paix et la sécurité internationales et qui devraient pousser le Conseil à agir, et sommes-nous d'accord à ce sujet? Nous ne pourrions vraisemblablement prendre de décisions raisonnables sur la composition du Conseil tant que nous n'aurons pas une perception claire de sa mission future. En outre, la nomination des États au Conseil est-elle un droit ou un privilège? Je me suis souvent demandée si tous les membres du Conseil ne devraient pas verser des droits d'adhésion plus élevés afin d'illustrer la nature spéciale de leur rôle? Voilà quelques-unes des notions qui, je l'espère, seront soulevées pendant vos délibérations.

Il ne me reste plus qu'à remercier le sous-secrétaire général, M. Kittani, et les nombreux autres distingués invités qui se sont rendus à Ottawa pour être avec nous aujourd'hui. Je voudrais aussi signaler que nous avons l'honneur d'avoir parmi nous l'ambassadeur de l'Autriche, M. Lichem. David Malone m'a informée qu'il n'y aura pas de compte rendu officiel des remarques faites au cours de cette conférence, mais il a promis de m'envoyer, ainsi qu'à vous, un rapport sommaire des conclusions. Je souhaite que vos discussions soient stimulantes et fructueuses. Je vous remercie.

