

doc
CA1
EA
95T56
EXF
c. 2

THE GOVERNMENT OF CANADA



LE GOUVERNEMENT DU CANADA

TOWARDS A RAPID

REACTION CAPABILITY

FOR THE UNITED NATIONS

Report of the
Government of Canada

September 1995

.b 2704043(E)
.b 2704067(F)

TOWARDS A RAPID

REACTION CAPABILITY

FOR THE UNITED NATIONS

B43 274 213 (eng)
B43 274 214 (Fr) b. 2704067

September 1995

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

OCT 30 1995

RETURN TO SUPPLY LIBRARY



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

Table of Contents

Foreword by the Minister of Foreign Affairs and the Minister of National Defence

Glossary of Acronyms

Executive Summary

I Why Rapid Reaction?	1
The UN at 50.....	2
Post-Cold War Peace Operations	2
International Peace and Security.....	3
The Humanitarian Imperative	4
Cost-Effectiveness.....	5
The Need for Rapid Reaction.....	6
II Principles of the Study	8
Towards a Rapid-Reaction Capability for the UN.....	8
Orientation of the Canadian Study	9
Principles of Rapid Reaction.....	11
The Four Levels of Rapid Reaction.....	12
The Idea of Rapid Reaction.....	13
Organization of the Study.....	15
III The Record of Rapid Reaction: Recent Experience	17
The Concept of Rapid Reaction	17
France.....	18
The United States of America	19
The NATO Model	20
An Assessment.....	21
The Elements of Rapid Reaction Considered.....	23
IV Elements of Rapid Reaction: How the UN Shapes Up	25
From "Steady-State" to Rapid Reaction.....	25
Early Warning	26
The Decision-Making Process	28
Transportation and Infrastructure.....	30
Logistical Support.....	30
Financial Arrangements.....	32
The Availability of Well-Trained Personnel.....	33
The Special Requirements of Rapid Reaction	35

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



V A Practical Agenda for Reform: The Short to Medium Term	36
Increasing the UN's Capabilities	36
The Political Level	37
<i>Troop Contributors</i>	37
<i>Groups of Friends</i>	39
<i>Finances</i>	39
The Strategic Level	43
<i>Early Warning</i>	43
<i>Strengthening the UN Secretariat</i>	44
<i>Logistics</i>	46
<i>Standby Arrangements</i>	47
The Operational Level	49
<i>A UN Operational-Level Headquarters</i>	50
<i>The Vanguard Concept</i>	51
The Tactical Level	52
<i>The Availability of Personnel</i>	52
<i>Training</i>	53
Towards a Vanguard Concept	54
VI A Vision of the Future: The Long-Term Prospect for Rapid Reaction	55
<i>Balancing Pragmatism and Vision</i>	55
<i>Advanced Technologies for Peace Operations</i>	56
<i>Securing the Civilian Components of Rapid Reaction</i>	58
<i>A UN Standing Emergency Group</i>	60
<i>Financial Issues</i>	63
VII Towards a Rapid-Reaction Capability: Conclusions	65
<i>Conclusions</i>	65
<i>Recommendations</i>	67
The Conduct of the Study: Acknowledgements	72
<i>Endnotes</i>	76



FOREWORD

In 1956, Lester Pearson helped to initiate the first real UN peacekeeping operation in response to the Suez crisis. Ever since, support for and participation in UN peacekeeping operations has played a prominent role in Canadian foreign and defence policy. It is therefore appropriate that in this, the UN's 50th anniversary year, the Canadian government should place a special emphasis on ways of improving the use of blue berets to help resolve conflicts.

At the 49th session of the General Assembly in September 1994, Canada announced its intention to conduct a study on ways of improving the UN's Rapid Reaction Capability. The study has led to a major report which will be offered to the 50th General Assembly as a significant contribution on the part of the Canadian government to the reflections on the UN's future at this pivotal juncture in its existence. In the course of preparing the report, considerable effort was taken to consult with other governments, non-governmental organizations and inter-governmental institutions in order to assess the validity and practicality of a variety of policy alternatives.

The central objective of the study was to consider practical and realizable ideas and proposals which would give the UN a capability to react more rapidly to crisis and thus enhance its effectiveness and credibility overall. In this report, we seek to recommend possibilities for pragmatic change within the UN system over the short to medium terms, while also addressing some of the more visionary, longer-term issues which the international community must confront if the UN is to remain capable of playing a central role in the field of international peace and security. We have framed the recommendations in the report in realistic terms. Many improvements are now underway and can continue to take place in the short to medium terms within the confines of current budgets. However, sustaining these changes and the promotion of longer-term improvements will ultimately require the UN to face the issue of securing new means of funding.

In the present climate these are sizable political tasks. Fiscal realities have forced all governments to be very cautious in dedicating resources; and domestic priorities tend to take precedence over contributions to international institution-building. The difficulties encountered in certain peace operations, particularly recent experience in Bosnia, Somalia and Rwanda, also give decision-makers pause. On the other hand, an effective rapid response capability in certain situations is not only appropriate, but highly cost-effective in comparison to the costs to all concerned, in both human and monetary terms, of not acting quickly.

We acknowledge that fundamental reform is not an easy task, especially in the midst of financial crisis. But headway can be made now. Many of the report's recommendations are framed with this in mind, while others are designed to have the collateral effect of making the full spectrum of peace support operations more effective. Still others focus on looking down the road where major change might be achievable. Together they represent a continuum of measures to advance the cause of global peace.



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

We are pleased to commend this report to you in the hope that it will stimulate discussion, constructive debate and most importantly action. The analysis and recommendations will be of little value unless Canada and others are prepared to back it with offers of tangible support. We will do our part. If matched by the contributions of other member states, such support will do much to enhance the rapid-reaction capability of the United Nations.

André Ouellet
Minister of Foreign Affairs

D.M. Collenette
Minister of National Defence



GLOSSARY OF ACRONYMS

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions
AMF(L)	ACE Mobile Force (Land)
CENTCOM	US Central Command
DHA	Department of Humanitarian Affairs
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
FAR	Force d'Action Rapide
FAO	Food and Agriculture Organization
HEWS	Humanitarian Early Warning System
HQ	Headquarters
J-STARS	Joint Surveillance Target Attack Radar System
JCS	Joint Chiefs of Staff
MSC	Military Staff Committee
MOU	Memorandum of Understanding
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
PSA	Peacekeeping Services Agreement
TCC	Troop Contributors Committee
UNAMIR	UN Assistance Mission for Rwanda
UNEF	UN Emergency Force (Sinai)
UNEP	UN Environment Programme
UNDP	UN Development Programme
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNITA	Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola
UNMIH	UN Mission in Haiti
UNPROFOR	UN Protection Force in Yugoslavia
UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia
UNTAT	UN Training Assistance Teams
WHO	World Health Organization



Executive Summary

Since the end of the Cold War, the peace operations of the UN have vastly increased in size, scope and number. Even at a time of fiscal crisis for the Organization, there are high expectations that the UN should play a pivotal role in the emerging global security system. Yet the UN in recent years has not been able to mobilize its peace operations quickly and respond effectively to crisis situations. Rwanda was a notable example. The critical lesson of the Rwandan experience is that modest but timely measures can make the difference between a situation which is stable or contained and one which spirals out of control. This study's central objective is to recommend changes at all levels of the UN system which would give the UN an enhanced capability to respond rapidly to crisis situations.

Several principles are identified in the Report as crucial to creating a UN rapid-reaction capability. The principle of **reliability** emphasizes decreasing response time while increasing effectiveness in parallel. The principle of **quality** aims at doing the job well rather than on mounting a large and unwieldy multinational force. A related principle is that of **effectiveness**. A hasty response, poorly executed, could be worse medicine than not acting at all. And the principle of **cost-effectiveness** is based on the presumption that it is often better to act early when a situation remains relatively fluid and is more susceptible to outside influence — and when the costs of intervention are fairly low.

The Report examines the need for rapid reaction and reviews the capabilities of rapid reaction forces in France, the USA and NATO. It arrives at the conclusion that there are several generic components of rapid reaction which must be included in a UN capability if it is to be effective:

- an early warning mechanism to alert the system to an impending conflict or crisis;
- an effective decision-making process to facilitate contingency planning and mounting of an operation, including clearly defined command and control arrangements;
- readily-available transportation and infrastructure;
- logistics support;
- adequate finance to sustain and underwrite an operation; and
- well-trained personnel.

The Report then examines the UN system in order to assess where the UN stands with respect to all of these elements. After identifying deficiencies in the UN system, it goes on to make 26 recommendations for the short, medium and long terms which would give the UN the rapid-reaction capabilities it needs to respond quickly and effectively to crisis situations.

An overarching theme of the Report is to ensure that there is “unity of purpose” among UN Member States and the Secretary-General in deciding upon peace operations, leading to “unity of effort” on the ground among all of the constituent

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



elements of peace operations, military and civilian, governmental and non-governmental. The Report places especially strong emphasis on the idea of multidimensionality, in recognition of the growing complexity of recent peace operations and the need for close cooperation among all elements under UN authority.

The principal idea in this report is the "Vanguard Concept". Under this concept, the UN would be able to assemble from Member States a multi-functional force of up to 5,000 military and civilian personnel and rapidly deploy it under the control of an operational-level headquarters upon authorization of the Security Council. The operational-level headquarters, a new unit to fill a current vacuum in the UN system, would be responsible for the planning and advance preparations which are crucial if rapid reaction is to work. This concept emphasizes the importance of making significant changes at the operational level of the UN system and with the troop contributors who would provide the trained, equipped forces essential to rapid reaction. Forces would be provided by way of enhanced standby arrangements which the Secretariat would conclude with Member States offering personnel to participate in peace operations. The Report includes recommendations to enhance training, explore more efficient systems for logistics and transportation, and bolster the planning efforts of the entire UN system.

A number of other reforms are also emphasized in the short to medium terms. At the political level in the UN system, it is crucial to address deficiencies in the financial and administrative systems of the UN and to develop new financial procedures which delegate financial authorities to appropriate levels of responsibility. It is also important to re-assess the issue of consultation among the UN Secretariat, Security Council members and UN Member States. Better systems, including new institutions, need to be put into place if troop contributors are to continue providing the UN with capable forces. Similarly, ways need to be found to increase the quality of military advice and ensure that military considerations are taken into account as the Security Council considers its responses to crisis situations. With respect to the UN Secretariat (although the Secretary-General has accomplished a remarkable amount in the past two to three years), additional measures should be contemplated, such as a better early-warning systems, linked to contingency planning and political action, and a strengthening of the UN's Standby Arrangements System, which would lie at the heart of the Vanguard Concept.

In all, 21 recommendations are advanced in the Report for the short to medium term. None involve changes in the UN Charter — Charter reform is not necessary in addressing the area of peace operations. Some recommendations argue the case for new institutions, such as Troop Contributors Committees and a Troop Contributors' Council, and a Peace Operations Subcommittee of the Advisory Committee On Administrative and Budgetary Questions. Other recommendations focus on administrative and procedural issues, such as financial questions, or new techniques such as Peacekeeping Services Agreements. Many of the recommendations are based on the premise that the key to effective operations lies in the personnel equation. Substantial emphasis has therefore been placed on advance training, systems of recruitment and ensuring that qualified personnel are available for UN peace operations on short notice.



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

The Report's recommendations for the short to medium term should provide the UN with an effective rapid-reaction capability. But reform may be a slow process, and the search for what is readily attainable should not stifle vision as to what may be necessary over the longer term. The Report therefore advocates continued thinking about logical next steps, should short and medium term reforms prove insufficient. Four separate issues are addressed: the need to harness advanced technologies in support of the UN's peace operations; the creation of a permanent group of civilian police to address chronic shortfalls in this area; the creation of a UN Standing Emergency Group, composed of directly-recruited volunteers; and the need for the UN to secure an independent source of revenue over the long term. In each case, the Report advocates a process of continued study, to help advance the degree of international consensus on these issues.

The Report also devotes substantial attention to financial questions, recognizing that short to medium term recommendations must take into account the current financial crisis of the UN and that all recommendations must be responsible in their implications for the UN and the international community. Through better partnership arrangements with the private sector and the non-governmental communities, however, as well as with new ways of doing business in the UN Secretariat, it is likely that many of the Report's recommendations will lead to substantial reductions in peacekeeping costs for the UN through greater efficiencies in operation.

The 26 recommendations are re-stated in the concluding chapter of the Report.



CHAPTER ONE

WHY RAPID REACTION?

"Are we to go on from crisis to crisis improvising in haste? Or can we now pool our experience and our resources, so that the next time we, the governments and peoples whom the United Nations represents, will be ready and prepared to act?"

Lester B. Pearson, 1957

The UN at 50

Fifty years after the creation of the United Nations (UN), the Organization is at a decisive time in its evolution. For fifty years, it helped to avoid major wars and contain the damage and destruction of conflict. In the area of international peace and security, it built a solid foundation for peacekeeping, perhaps its most famous and successful innovation. It met the newer conflicts of the post Cold-War era with adaptability and imagination, mobilizing the international system to confront a new range of difficulties through peacekeeping operations of increasing size and complexity.

Despite these evident accomplishments, the UN has come under assault in recent years. In the area of peace operations, a few unsuccessful operations have sullied the Organization's name and led to increased criticism of its performance. The range and complexity of the conflicts in which the UN has been invited to act have increased the risks to peacekeepers and led to doubts about the Organization's capacities. In some cases, publics have grown sceptical about peace operations and governments have become resistant to the financial demands of an over-burdened international system. The UN is now in financial crisis, with the peacekeeping system of the past forty years in serious danger.

Yet in the face of this adversity, the Secretary-General, members of the UN Secretariat and military and civilian peacekeepers drawn from more than 75 UN Member States have continued to serve with distinction in their quest for stability and security through more effective multilateral cooperation. Fifty years after San Francisco, there continues to be a recognition that multilateral cooperation is preferable to unilateralism, and that action by the UN in the name of the international community confers a legitimacy that is well worth the difficulties of blending the efforts of many states of varying backgrounds and cultures.

This study examines the current UN approach to providing a more rapid response to crisis situations. Its essential conclusion is a reaffirmation of broad support for the general directions of the Secretary-General and the UN Secretariat in building its peace operations capability for the future. At a time of financial crisis, and in the midst of several significant operations, it is turning what was once a modest foundation for peacekeeping operations into a modern instrument for the promotion of peace and the management of conflict through adherence to the objective of unity of purpose and effort. The task is not an easy one. It would be difficult enough even with adequate resources. In the face of considerable financial pressures, it is a monumental task, all too little appreciated in many parts of the world.

Fifty years after San Francisco, there continues to be a recognition that multilateral cooperation is preferable to unilateralism



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

Post-Cold War Peace Operations

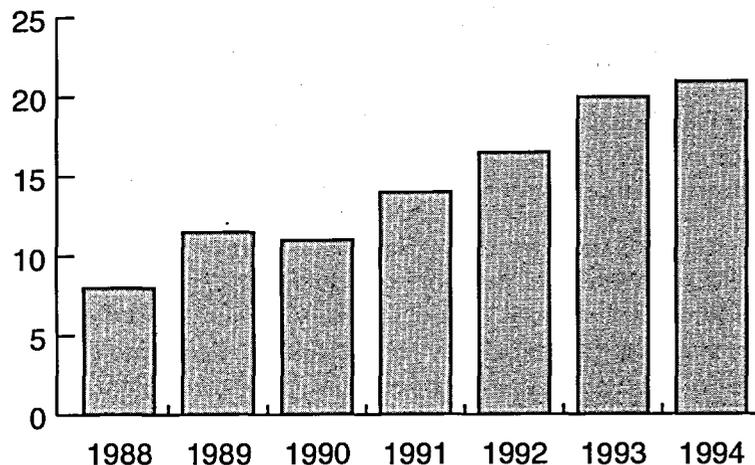
The peace operations of the United Nations have increased in size, scope and number since the end of the Cold War, reflecting new expectations that the UN should play a pivotal role in the emerging global security system. Yet the results have been mixed. Of the more than 20 missions launched since 1988, there have been both solid successes and troublesome failures.

The successes stem, in large part, from recent improvements in how the UN undertakes peace operations. These range from greater political understanding of the concept of peace operations among Member States, to enhancement of the means available to the Secretary-General within his Secretariat, to a growing organizational and operational sophistication in the field. As it demonstrated in Central America, Namibia, Cambodia and Mozambique, the UN has been able to handle complexity with adequate time for preparation and resources for deployment. On the other hand, the number of failures or ambiguous outcomes is distressing. The reasons have much to do with the high expectations that have been placed on an organization that is over-stretched and under-funded, as well as lacking in some of the most fundamental requirements needed to cope in a new era.

A key problem, apparent in a number of recent operations, is the often torpid response of the UN to emerging crises. Whatever the nature of the requirement (e.g., to shore up a recently-concluded peace settlement with the deployment of observers, or to send a force to help stabilize a rapidly-eroding security situation), the track record of the UN has often not matched needs with speed of deployment and numbers on the ground. While some operations, of course, do not require speedy preparation and deployment, what is most noticeable in today's peace operations is the inability of the UN to meet reasonable targets of rapid response.

The peace operations of the United Nations have increased in size, scope and number since the end of the Cold War, reflecting new expectations that the UN should play a pivotal role in the emerging global security system

United Nations Peace-Keeping Operations Total Number of Active Missions, 1988-1994



Total Percentage Growth 1988-1994 = 186%
Average Annual Growth = 20%

Source: DPKO, 1994



With the end of the Cold War and the increased cooperation evident in today's Security Council, there is no obvious reason why the UN cannot react more quickly to crisis. The absence of bipolar confrontation and consequent minimal recourse to the veto on the part of permanent members of the Security Council suggest a trend towards more effective and efficient international cooperation. At the same time, human rights and humanitarian concerns, once held hostage to the Cold War, have become part of the international peace and security equation. Finally, global media coverage continues to generate domestic and international pressure to act quickly, albeit on a selective basis.

All these factors weigh in the direction of developing the necessary instruments to deal quickly and effectively with emerging threats to international peace and security. It is worth exploring in greater detail some of the key trends which point to the need for a UN rapid-reaction capability.

International Peace and Security

Challenges to international peace and security since the end of the Cold War have primarily been from within states rather than between them. In his *Supplement to An Agenda for Peace* in 1995, the Secretary-General noted that, of the peace operations authorized prior to 1988, only one in five related to intra-state conflict. Since then, 62% of peace operations have related to intra-state conflicts, as have 82% of the 11 operations established since January 1992.¹ Unfortunately, intra-state conflicts usually have deep and tangled roots, which profoundly complicate the UN's search for resolution. The Secretary-General described them in this way:

The new breed of intra-state conflicts have certain characteristics that present United Nations peace-keepers with challenges not encountered since the Congo operation of the early 1960s. They are usually fought not only by regular armies but also by militias and armed civilians with little discipline and with ill-defined chains of command. They are often guerrilla wars without clear front lines. Civilians are the main victims and often the main targets. Humanitarian emergencies are commonplace.²

In response, the Security Council has acted in such a way that the definition of international peace and security has gone beyond traditional norms. There have been a series of ground-breaking examples: the mandate to assist in the delivery of humanitarian aid in the former Yugoslavia, the use of the Unified Task Force to establish a secure environment and ensure the delivery of aid in Somalia, and the mission in Haiti to oversee and enforce the transition to democracy. This in no way implies that the UN has become overtly interventionist in the internal affairs of states. Nor does it imply that a rapid-reaction capability necessarily leads the UN towards interventionism. It does signal that the Security Council has become willing to contemplate action in a more diverse range of situations than prior to 1988.

These types of challenges — sometimes intra-state and increasingly complex — often require swift and decided responses. For example, in Haiti, the initial attempt to support democratic change was stymied by little more than a small gang of thugs. Had there been, for example, a more robust UN presence and a UN operational



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

headquarters in Haiti in 1993, it is quite possible that UN forces could have coped with the situation. Haiti's democratic government might then have returned 18 months earlier, with vastly less suffering during the ensuing period.

If the only global institution of international security is incapable of mounting an effective peace operation, the logical consequence is that our Charter commitment to save succeeding generations from the scourge of war will ring increasingly hollow

What has not changed and what is not new in the post-Cold War era is the importance of leadership at times of compelling need. Expectations of the UN run high. Governments look to the UN to present solutions or at least to address problems. The result is a paradoxical situation identified recently by the Independent Working Group on the Future of the United Nations in its study, *The United Nations in its Second Half-Century*. "In virtually all of its activities, from peacekeeping to development, from human rights to environmental accords," the report argues, "the United Nations is being asked to play a larger role and to assume fresh responsibilities at a time when governments are increasingly anxious to reduce their financial contributions, and increasingly reluctant to provide the necessary political, military and material support."³ If the only global institution of international security is incapable of mounting an effective peace operation, the logical consequence is that our Charter commitment to save succeeding generations from the scourge of war will ring increasingly hollow.

The Humanitarian Imperative

The new realities of the emerging international system suggest a pattern of conflict, sometimes along ethnic, religious or tribal lines, which will have important humanitarian repercussions throughout the world. Two long-time senior UN officials, Erskine Childers and Sir Brian Urquhart, have characterized the phenomenon as "the continuous human emergency"⁴ and identified the following causal factors:

Economic stagnation, absolute poverty, over-population, environmental degradation, use of military force, and human rights violations crowd the list of factors likely to trigger future humanitarian crises.⁵

These scourges will continue to capture the attention of the media and arouse the conscience of much of the world. Some claim that repeated disasters will lead to a new apathy and complacency - a type of "donor fatigue" - which would dull the sensibilities of some publics and make them more resistant to claims to humanitarian assistance. But this prognosis has not been borne out by recent events. In effect, an opposite reaction has taken hold in recent years. Graphic depictions of international tragedies have led to increased demands for more ambitious efforts in meeting humanitarian challenges and making the international system more responsive to humanitarian needs.

In many of these cases, a rapid response to crisis is needed. The example of Rwanda illustrates the problem in bold relief. Despite various signals that a crisis was imminent, even a minimal response had to await the onset of crisis. The Arusha peace agreement, the basis of the peacekeeping operation, was signed in August 1993. But the Security Council waited some two months before authorizing the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR). Troop deployments took place months after they were officially committed. The operational plan called for 4500 troops, but only 2600 troops were ever deployed. Of the troops provided, only the Belgians were



fully equipped, and they were withdrawn part-way through the operation. Other contingents were either partially equipped or came with no equipment at all.

Thus hobbled, the UNAMIR team continued to carry out the mandate of the mission to the extent possible. But the situation soon deteriorated into full-scale, ethnically-based civil war. In April, 1994, the slaughter began. In June 1994, the UN Security Council approved a new mandate for the Rwandan operation involving the proposed deployment of 5500 troops. Two months later, only 2500 troops had been provided. The commander of UNAMIR, Major-General Roméo Dallaire, has said:

In Rwanda, the international community's inaction...contributed to the Hutu extremists' belief that they could carry out their genocide...UNAMIR could have saved the lives of hundreds of thousands of people. As evidence, with the 450 men under my command during this interim, we saved and directly protected over 25,000 people and moved tens of thousands between the combat lines. A force of 5,000 personnel rapidly deployed could have prevented the massacres in the south and west of the country that did not commence in earnest until early May, nearly a month after the start of the war.⁶

Had the UN been able to launch an operation as soon as the Arusha peace agreement was signed, a number of elements which contributed to the later crisis might have been avoided. Moreover, had a UN mission been available to support the UNAMIR operation in an urgent fashion, in April and May, 1994, serious deterioration might have been prevented. The critical lesson of the Rwandan experience is that modest but timely measures can make the difference between a situation which is stable or contained and a humanitarian disaster which has spiralled beyond control.

The critical lesson of the Rwandan experience is that modest but timely measures can make the difference between a situation which is stable or contained and a humanitarian disaster which has spiralled beyond control

The Cost of Failure to Prevent Conflict

Straining budgets, diverting resources from development

**Disaster relief, 1983: \$300 million
Disaster relief, 1993: \$3.2 billion
(current U.S. dollars)**

The humanitarian disasters that ensue from conflict have a double-impact on development: first, advances, attained through decades of investment in development can be wiped out in months, as infrastructure is destroyed and human resources fall victim to conflict; second, international assistance is diverted from long-term development assistance that should lead to self-sufficiency, to short-term relief. *In the 1980's, emergency assistance and disaster relief accounted for some US\$300 million, or about 3% of bilateral aid. By 1993, that figure had risen to \$3.2 billion, or over 8%.*

Source: DAC, 1994 Report

Cost-Effectiveness

A number of recent conflict situations have shown that the costs of intervening in a crisis escalate dramatically as intervention is postponed. Once a crisis erupts, it initiates a chain reaction that becomes difficult to control. An initial conflict may spark a refugee problem. The combination of conflict and people on the move may then provoke widespread environmental degradation and contribute to famine (as in Somalia) or to health emergencies (as in Zaire). These new problems add fuel to the fires of conflict, widening



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

the scale and deepening the enmity. It is a classic vicious circle which adds to the human, financial, material and developmental costs of responding to crisis.

Rwanda again illustrates the need for timely intervention. During the slow process of creating UNAMIR, the Security Council made it clear that it wanted the operation conducted at minimal expense. Only a fraction of the US\$200 million estimated cost of the operation was ever received by the UN. Only a portion of the troops required to implement UNAMIR's mandate ever arrived in the theatre. The lack of funding and material support for UNAMIR stands in sharp contrast to the money spent by the international community in aid and human resource support once the crisis attracted the attention of the international media. The United States alone provided US\$350 million in aid in the first six weeks of the Goma catastrophe.

De-escalating such a crisis is not simply a matter of reversing the chain of events. As a crisis escalates in severity, it represents an exponential increase in the scope of the problem. It therefore requires a much larger and more vigorous response if it is to be effective. As the Australian Foreign Minister, Senator Gareth Evans has written, "After a dispute has crossed the threshold into armed conflict, the process of peaceful resolution — peace making — becomes more difficult, demanding and complex. With the eruption of violence, the issues tend to generalise and proliferate.... As the parties invest ever greater resources in the conflict, they become increasingly committed to and entrapped in the struggle to prevail." As an intervention is delayed, greater amounts of political influence and financial resources are needed to have a positive impact over the course of the conflict. These are lessons the international community has already learned from crisis situations in the 1990s, but for which it has not yet adapted the political, security or developmental structures of the UN system.

Dramatic depictions of mass suffering can lead to enormous pressure on governments and international organizations to take action. Even in the midst of addressing humanitarian tragedies of the gravest proportions, it is worth raising questions about cost-effectiveness. Is it better to do something early when the impact will often be greater, or should decisions be put off? Admittedly, there are times when delay may be appropriate, when rewards are reaped by those who wait. This is particularly true when the climate for intervention is inappropriate because of large-scale war or insurrection over which the UN can have little control. But when it is fairly clear that inaction means postponing the inevitable, then a rapid response is fully appropriate.

Some have argued that the UN is devoting too much attention and too many of its scarce resources to peace operations, especially at a time when development assistance efforts are flagging in many quarters. To this argument it is worth responding along the following lines: first, investments in international security through peacekeeping will bring developmental returns by ensuring the stability which permits development to take place; and, second, we can reduce the investments in peacekeeping, and enable states to focus on development assistance, by taking more timely, effective action. In order to do this, we need a UN which is able to act more rapidly.



The Need for Rapid Reaction

There can be little doubt that a capability to deploy UN forces more quickly and more effectively is badly needed. On many occasions the lack of such a capability has had dramatic consequences. After the collapse of the election process and the renewal of the fighting in Angola in 1993, negotiations began in Abidjan to get the peace process back on track. The two sides reached agreement on a blueprint for a new peace process, but requested a UN military presence in Angola to verify and support the ceasefire. The Security Council was willing to authorize a new UN operation, but only after a ceasefire was in place. The Secretary-General's Special Representative, Margaret Anstee, then faced what she termed a "chicken and egg" situation.

The Security Council required agreement at Abidjan before 'Blue Helmets' could be considered. UNITA [Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola] wanted an assurance of at least an immediate, symbolic presence of Blue Helmets before they would agree to the terms for a ceasefire set out in the Abidjan Protocol. The reality was even worse than that. I was told that I must warn both sides that, even if they agreed to a ceasefire, no UN troops could, for practical reasons, be made available until six to nine months later. Not surprisingly, I had two nightmares in Abidjan: one was that I would fail, which was what happened; the other was that I would succeed because then I could not see how a ceasefire would be monitored and supported.⁸

This need not be the perpetual dilemma of the UN. These types of conflicts do not lend themselves to long lead-times prior to action by the international community. A response to a crisis of the order of Goma or Somalia must be virtually immediate, within weeks rather than months, if it is to be effective. A lead-time of up to six months in getting personnel to Angola to verify a ceasefire will not inhibit a return to fighting. A six-month wait in getting UN troops and personnel to Rwanda is the difference between a situation of imminent conflict and one of outright disaster.

These considerations argue strongly for a more effective UN rapid-reaction capability. The mere existence of a reliable, credible capacity to create a peace operation rapidly upon a decision of the Security Council would not automatically provide an invitation to action. Nor would simple possession of such a capacity inevitably lead to regular decisions to intervene. But having the ability to respond swiftly should encourage responsible, prudent decision-making within the Council itself. The ability to get forces and other personnel in the field quickly should encourage the Security Council to consider with care not only the immediate situation but also what is likely to follow afterwards. It will help, rather than hinder, the search for international peace and stability in a new era of more complex types of conflict.

A six-month wait in getting UN troops and personnel to Rwanda is the difference between a situation of imminent conflict and one of outright disaster



CHAPTER TWO

PRINCIPLES OF THE STUDY

"The times call for thinking afresh, for striving together and for creating new ways to overcome crises. This is because the different world that emerged when the cold war ceased is still a world not fully understood. The changed face of conflict today requires us to be perceptive, adaptive, creative and courageous, and to address simultaneously the immediate as well as the root causes of conflict, which all too often lie in the absence of economic opportunities and social inequities. Perhaps above all it requires a deeper commitment to cooperation and true multilateralism than humanity has ever achieved before."

*Dr. Boutros Boutros-Ghali,
Supplement to an Agenda for Peace, 1995*

Towards a Rapid-Reaction Capability for the UN

There is a void in the United Nations' peacekeeping system which neither policy nor resources has yet been able to fill. This void is a central preoccupation of those Member States, including Canada, that seek to shore up the UN's capabilities in the maintenance of international peace and security. Especially during the United Nations' fiftieth year, there has been considerable reflection and discussion around the world about how the institutions and operations of the world body might be improved. Addressing this gap has also been the starting point for a number of proposals that would give the UN new or improved forces and capacities. Sir Brian Urquhart, a distinguished former senior UN official, has proposed a UN volunteer force comprised of military professionals recruited on an individual basis. The Government of the Netherlands has undertaken a study of a UN Rapid Deployment Brigade. The Danish Government has been coordinating an effort to provide a UN High-Readiness Brigade based on the Standby Arrangements System. A number of other countries and non-governmental institutions have come forward with complementary initiatives. The Secretary General of the United Nations, Dr. Boutros Boutros-Ghali, has recommended that serious thought be given to the idea of a rapid reaction force. "Such a force", he has argued, "would be the Security Council's strategic reserve for deployment when there was an emergency need for peace-keeping troops."

The Secretary General's recommendation is, in turn, the starting point for this study. It is undertaken in the conviction that there is an emerging international consensus on the need for more effective, rapid deployment of personnel in peace operations. Indeed, the Rwandan calamity of 1994 illustrated the disastrous consequences of the UN's continuing inability to react rapidly to crisis situations. It is also recognized, however, that there are many serious issues requiring exploration before a rapid-reaction capability can be fully attained within the UN. Moreover, consensus begins to fray when specific solutions are advanced. The consistent focus of the Canadian study has been on how to renew the credibility and capacity of the United Nations through pragmatic and incremental change. Quite properly, Canada and other UN member states wish to approach this issue prudently, since no one seeks to raise expectations beyond the ability of the UN to deliver.



Orientation of the Canadian Study

This study employs the term "capability", a much broader term than more limited concepts such as "force" or "brigade". It is intended to embrace a range of procedures and structures along a continuum of UN action. Such a capability would need to be multi-disciplinary and multidimensional, encompassing non-governmental organizations (NGOs), the humanitarian, human rights, political and legal dimensions and the civilian police component which have proven to be crucial to most peace operations. It would include the "instrument" at the sharp end of future UN action, which we have called the "Vanguard Groups". While many of the recommendations in the report could usefully be implemented on their own to remedy deficiencies within elements of the UN system, the report advances the case for a more global approach to remedy the current "capability gap", - involving significant changes in many of the institutions through which the UN currently works.

The orientation of the Canadian study is therefore somewhat different than the complementary efforts currently under way in a number of other capitals, particularly by the Governments of the Netherlands and Denmark. These and other recent studies have focussed on improving the standby arrangements system, on strengthening the Secretariat in New York or on promoting the establishment of a Standing UN Force. The Canadian approach has been to build on these and other initiatives, reflecting the increasing interdependence of states, issues and disciplines, as well as the need to improve international structures that emphasize integrated action and coherence of purpose.

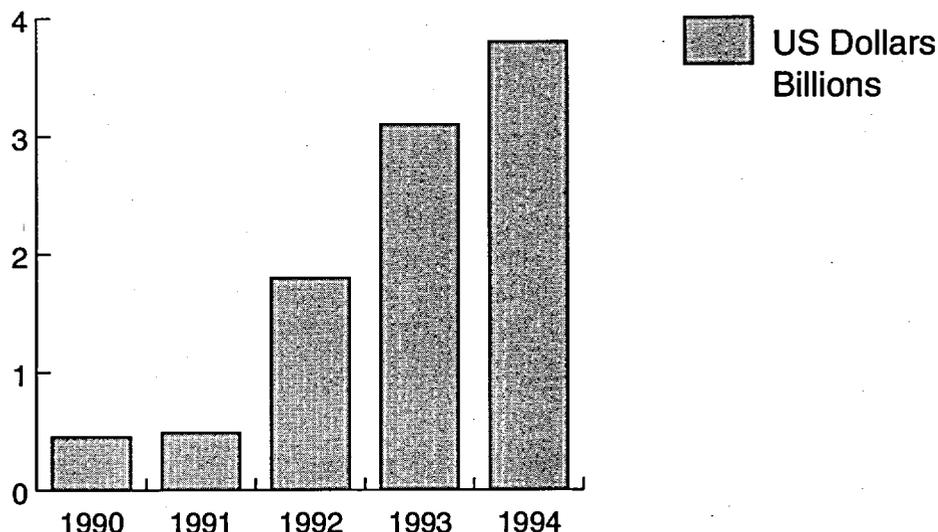
The Canadian study is divided along time lines. Some of the recommendations advanced in this report can readily be achieved in the short term, if sufficient support can be mobilized in the Security Council or General Assembly. Others are more properly designed for implementation in the medium term, as a certain amount of preparatory work needs to be done prior to implementation. The report does not attempt to define the short and medium terms precisely. Rather, they are intended to be indicative of realistic time-frames within which measures can be accomplished in the UN. Other measures are clearly meant for consideration over the long-term, recognizing that a great deal of new thinking will have to be done before consensus begins to emerge at the international level on these types of issues. While work on short and medium term options proceeds, the report suggests that there is merit in continuing to study long-term alternatives, as today's idealism may readily become tomorrow's realism.

At an early stage of this study it was decided that the best contribution which Canada could make to this ongoing debate would be a "technical" report, which would address practical issues of institutions, organization, resources and financing, focussing on how to make the elements of the international system more integrated and coherent in support of enhanced rapid reaction. The fundamental issue of "political will", that most elusive and crucial of questions, has also been addressed from the point of view of institutions and organizations. Improvements to the UN's ability to set-up and conduct operations could make it easier for Member States to take the necessary political decisions to participate, but the timeliness of these vital decisions remains the key element in assuring an effective UN response. At the same time, it must be acknowledged that, if the Security Council is unwilling, for whatever reason, to address an urgent crisis, then no mechanism, procedure or institution can wholly rectify this difficulty.

Such a capability would need to be multi-disciplinary and multidimensional, encompassing non-governmental organizations (NGOs), the humanitarian, human rights, political and legal dimensions and the civilian police component which have proven to be crucial to most peace operations



United Nations Field Operations Growth of Total Field Mission Budgets 1990-1994



Source: DPKO, 1994

Improved institutions and mechanisms can nevertheless encourage Security Council members and other Member States to address a desperate situation with greater confidence. If the UN possessed the capacity to deal effectively with problems on the ground, the Security Council might be less disposed to delay its consideration of pressing questions of international peace and security. Such a capacity would instill confidence among UN Member States that a well-honed instrument, going beyond the limitations of traditional peacekeeping, was available if needed.

Our central concern is improving the UN's capacity to respond to crisis, while respecting the right of the Security Council, possessed of this new capability, to decide the circumstances under which the UN will react to crisis situations

Yet such an enhanced capability to respond to crises in no way ties the hands of the Security Council. The decision to deploy or not to deploy a UN peace operation would remain the Council's prerogative. Some commentators have cautioned that any new capability would have to be used very prudently, possibly only in rare circumstances, recognizing that the injection of outside military force is not always helpful in delicate disputes. Others have a contrary perspective, namely, that the Security Council should dare to be bold in a new era in which UN intervention, even in intra-state disputes, is no longer abnormal. The question of deployment or non-deployment in specific situations is beyond the scope of the present study. Our central concern is improving the UN's capacity to respond to crisis, while respecting the right of the Security Council, possessed of this new capability, to decide the circumstances under which the UN will react to crisis situations.

A guiding metaphor of this study is that of an ailing body politic and the need to search for remedies. In certain parts of the world, the society or nation-state is so afflicted that outside intervention is the only hope. In the body's case, this would mean active treatment by recognized medical authorities. Early on, before the body rebels absolutely, warning signals are sent out — perhaps a fever or another symptom. Doctors are consulted and decide whether and what treatment should be pursued. They are not always good diagnosticians, nor do they always possess the medicines



required. But especially if they can identify a remedy that works, the chances are that they will prescribe it. This is the essence of an enhanced UN rapid-reaction capability. It offers the United Nations a capability for effective intervention when the malady of the body politic reaches a crisis point or, better yet, when the disease is still containable. It remains up to the doctors (in this case, the Security Council) to decide how or if it should be used.

Principles of Rapid Reaction

Several principles are emphasized in this report as the foundation for enhancing a UN rapid-reaction capability which would simultaneously decrease the UN's response time while increasing effectiveness. The principle of **reliability** or predictability stands as one of the guideposts. Equal emphasis has to be placed on the principle of **quality** rather than on quantity, aiming at doing the job well rather than on mounting a large and unwieldy multinational force. A related principle is that of **effectiveness** rather than rapidity *per se*. A hasty response, poorly executed, could well be worse medicine than nothing at all. A less rapid but more deliberate response might ultimately be far more effective. Finally, a principle that is at the root of the entire study is that of **cost-effectiveness**. It is often much better to act at an early stage, when a situation remains relatively fluid and is more susceptible to outside influence, and when the costs of intervention are fairly low, than await the consequences. The alternative, so evident in the case of Rwanda in 1994, is too often to procrastinate as the crisis emerges, but ultimately to bear much greater costs as the full bill of devastation is tallied.

These principles provide parameters for the practical, concrete steps recommended to enhance the UN's rapid-reaction capability. The study draws a distinction between "steady-state" or traditional peacekeeping operations and those which warrant rapid reaction. Both are UN "peace operations", to use the broad-brush term, and they have much in common. Improvements in one would undoubtedly benefit the effectiveness of the other. A rapid-reaction capability, however, is based upon sound contingency planning and working arrangements created in advance of crisis. It is therefore more systematic than traditional peacekeeping and requires more resources in the planning and "front end". One of the important points of the study, however, is that additional emphasis on the start-up phase of peace operations is likely to mean more efficient and cost-effective operations on the ground.

Most of the changes recommended in this report will require resources to support them. For this reason, considerable emphasis has been placed throughout the study on financial and resource issues. The Canadian Government, like many others, adheres strongly to a policy of zero growth for the UN system. For the most part, therefore, recommendations advocated in this report are based on improved management techniques and enhanced efficiencies in UN operations, on possibilities for reallocation from areas of lower priority to ones of higher priority, and on shared arrangements whereby the UN can take advantage of national capabilities at minimal cost to the Organization. Financing is a persistent problem for the UN and has reached crisis proportions, in large part because of the failure of major contributors to pay their assessed contributions in full and on time. This report does not seek to add to the UN's difficulties by advocating measures which are clearly beyond



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

implementation. This study's practical approach recognizes the current limitations of the UN to raise revenues and builds modestly on current foundations, at least in the short to medium terms.

The Four Levels of Rapid Reaction

As an analytical technique, the study divides the UN system into four levels: political, strategic, operational and tactical. In reality, these levels are inextricably linked with ambiguous dividing lines between each level. Nevertheless, there are specific functions and structures associated with each of these levels. If each is analyzed separately, it then becomes easier to identify disparities or disconnections between and among the levels. This is fundamental to the integrated approach advanced in this study, since these levels function in some form within national governments, military establishments, a wide range of non-governmental and private institutions, as well as in international organizations. In the end, all four levels must work together harmoniously, towards common objectives and as an integrated team, with what this report calls "unity of purpose", in order to produce a coherent, effective operation or "unity of effort" on the ground.

The **political level**, for the purposes of this study, is the international community of nations which are members of the UN and acting through the Security Council and General Assembly. This level is concerned with the formulation and/or modification of fundamental goals or policy objectives. In the UN system, primary political responsibility for the maintenance of international peace and security is vested in the Security Council by Article 24 of the UN Charter.

Primary responsibility, however, should not be taken to imply exclusive authority. The General Assembly also plays a significant role at the political level. This is certainly the case concerning the financial dimensions of peace operations, on which this report places considerable emphasis. But it also applies to the development of policy, doctrine and standards. Most importantly, in the long-term the General Assembly tends to set and reflect the overall atmosphere in the UN system, and it thus helps determine the priority accorded the major issues of the day, whether they be security, economic, humanitarian or social. The UN is a global system of sovereign states. Thus, any set of proposals to change the system at the political level must take account of the evolving policies of all Member States towards questions of international peace and security and the role of the UN in that process.

The **strategic level**, for the purposes of the report, is the Secretary-General of the United Nations, supported by the UN Secretariat. He allocates the means to achieve political goals. The Office of the Secretary-General, in particular, is the link between the political and strategic levels. Political goals are translated into strategic objectives at this level, according to the nature and extent of the resources available. The more ambitious and far-reaching the objectives, the more sophisticated and capable the strategic apparatus (the Secretariat) must be. This has implications for the policies, procedures, structures and resources of the UN Secretariat.

The critical link between the strategic objectives and tactical activities (i.e., the detailed organization and execution of tasks) is found at what the report calls the **operational level**. Here the broad strategic objectives set by the Secretariat are



“customized” to fit precisely the situation on the ground, for which specific tactical tasks will be executed. In military terms, which are fully appropriate to the report’s examination of peacekeeping and peace operations, the campaign plan is developed at the operational level for a specific “theatre of operations.” This plan may comprise a number of different “sub-operations” or sub-plans for specific locales or for differing periods of time. These operations and sub-operations are coordinated at the operational level by what, in UN terms, is the Head of Mission, either the Special Representative of the Secretary General or the Force Commander.

All of the financial, material and personnel resources identified by the UN in any operation are ultimately applied to pursue specific activities on the ground, at what this report calls the **tactical level**. Each tactical element in any operation has one or two discrete tasks. For example, one element of a peace operation might be responsible for monitoring a ceasefire. Another could be responsible for the collection and storage of weapons. A third could be assigned the responsibility for receiving, delivering and distributing humanitarian aid. A fourth element might be designated to help in the preparation of an electoral process. It is evident that nothing will be accomplished if these tactical activities function inadequately or fail to reflect the idea of “unity of effort”.

Our use of these four levels as an analytical device has two broad purposes. The first is to make absolutely clear our conviction that a rapid-reaction capability can only be successfully implemented through broad and systematic changes in many parts of the UN system, including among states and within the Security Council, as well as with respect to how the UN conducts its peace operations. The second is to identify with some precision the types of changes which require implementation at every level of the system. While we emphasize that some of the recommendations can be implemented on their own, our decided preference is for an “across the board” approach to ensure that the reforms which Canada and others are advocating are ultimately effective.

The Idea of Rapid Reaction

In the Secretary-General’s 1992 study, *An Agenda for Peace*, he described the range of peace and security activities undertaken by the UN: preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping, peace enforcement and enforcement action pursuant to Article 42. *An Agenda For Peace* explicitly distinguished between operations ranging from preventive diplomacy through peace enforcement undertaken in accordance with Article 40, and enforcement action pursuant to Article 42. In following the analysis of *An Agenda for Peace*, this report advances the case for a rapid-reaction capability which would be appropriate and enhance a full range of peace operations. For example, rapid response can be a key factor in cases of preventive deployment. The ability to deploy rapidly to buttress a recently-concluded ceasefire or peace agreement may be crucial to the re-establishment of peace and stability. Reinforcement of a faltering operation through recourse to a rapid-reaction capability will also be more likely to succeed if augmentation can be effected quickly.

Enforcement operations pursuant to Article 42 of the Charter, however are substantially different both quantitatively and qualitatively. They can be enormously large and complex, and demand a resource commitment far beyond current UN resources. They also raise difficult issues related to the provision of Article 43 forces. Such operations for the foreseeable future are essentially beyond the range of UN



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

capacity. Even the Secretary-General does not envisage the UN as acting in a leading military role when it comes to enforcement under Article 42 (for example, in such cases as the Gulf War). For these reasons, this study's primary focus is restricted to peace operations as defined by the Secretary-General.

In contrast to NATO, with a sophisticated force planning system and a high degree of force commitment and availability, the UN has had to rely on a much more informal, cumbersome process to acquire its operational and tactical resources

A number of states and at least one international organization (NATO) already have the capacity to react rapidly. We have looked at a number of these capacities as part of the study (see Chapter Three). They possess all of the elements required for a rapid-reaction capability to function effectively: political coherence, an early-warning system, a capacity for contingency planning, potentially effective and timely decision-making machinery at the political/strategic level, and well-trained, adequately-equipped mobile forces properly structured at the operational/tactical level. The costs of maintaining this capability at adequate levels of readiness are relatively high, but in each case resources have been made available to ensure that these capabilities can function effectively.

In the case of the UN, the situation is much different. Peacekeeping emerged in the UN, not as one element of a coherent approach to international peace and security, but as an ad hoc response to a particular crisis, namely, the Suez conflict of 1956. Peacekeeping had no specific basis in the UN Charter. The UN's capacity in this area was built up incrementally, slowly and through the experience of various operations over ensuing decades. When political will has been firm and the Security Council has reached a strong consensus, the UN has been able to respond quickly. But this capability is not a permanent fixture of the UN system. In contrast to NATO, with a sophisticated force planning system and a high degree of force commitment and availability, the UN has had to rely on a much more informal, cumbersome process to acquire its operational and tactical resources. This approach may have been adequate prior to 1988, when the UN had few operations in the field, and when a rapid-reaction capability would have been seldom used. But this approach is simply no longer adequate in the face of the challenges of the post-Cold-War period.

Based upon our examination of rapid-reaction capabilities elsewhere and our examination of the UN system, this study takes the idea of rapid-reaction to mean the following:

- the ability to acquire, analyze and take **timely decisions** based on early-warning data from a wide variety of sources;
- the organizational capability to prepare **generic plans**, including provision for transportation and logistic support, in advance of a specified crisis;
- the ability to undertake **concurrent activities**, such as allowing implementation actions to be initiated at early stages of the decision-making process;
- the capability to deploy the minimum necessary **operational-level command and control** facilities to a theatre of operations within seven days;
- **the capability to deploy a group** of sufficient size to deal with the immediate stages of an emergency (approximately 5,000 military and civilian personnel) within an additional three to five weeks.



This is not a “hard and fast” definition of a rapid-reaction capability. Rather, it is a summary of what a rapid-reaction capability would need in order to be an effective tool at the disposal of the Security Council.

This capability, once achieved, would inevitably be applied in crisis situations which would require a multi-functional response. As recent experience has demonstrated, planning and implementation of UN peace operations must incorporate political, civilian police and humanitarian components, as well as the military element. The idea of “multi-dimensionality” is therefore crucial to this study. At every level and at all stages of an operation, there must be an integrated approach to a problem which reflects the diverse range of capacities within the UN system and among Member States, and

which brings in other relevant organizations which have roles to play. To achieve “unity of purpose” in defining the strategic goals of an operation and “unity of effort” on the ground, multidimensionality is a fundamental basis of modern UN peace operations.

The Idea of Rapid-Reaction

- the ability to acquire, analyze and take timely decisions
- the organizational capability to prepare generic plans
- the ability to undertake concurrent activities
- the capability to deploy operational-level command and control facilities
- the capability to deploy (approximately 5,000 military and civilian personnel) within three to five weeks

At every level and at all stages of an operation, there must be an integrated approach to a problem which reflects the diverse range of capacities within the UN system and among Member States, and which brings in other relevant organizations which have roles to play

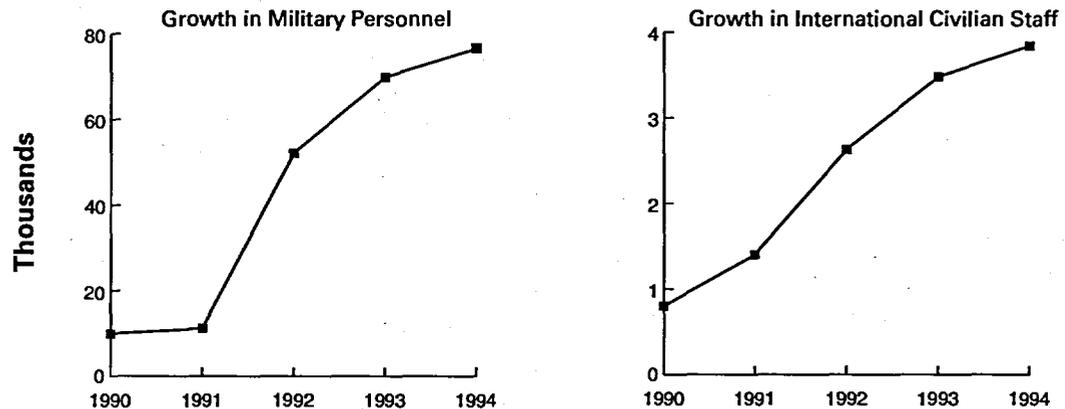
Organization of the Study

In ensuing chapters, the report elaborates on many of the above points. Chapter Three reviews briefly some current models of rapid reaction, in France, the United States and NATO. Based on this survey, it offers some reflections on what the report calls “the generic components” or basic elements that are essential to the creation and maintenance of any effective rapid-reaction capability. Chapter Four takes these generic components of rapid reaction and compares them with those capabilities currently available in the UN system. It also reviews some of the impediments in the UN to rapid reaction. This leads to the substantive parts of the report and to a series of recommendations in Chapter Five. They argue the case for fulfilling the basic requirements of rapid reaction, and outline structures and procedures necessary for what we call a “Vanguard Concept” at the operational and tactical levels, linked to more effective decision-making at the political and strategic levels.

Chapter Six offers a vision of the future, taking the report into a description of requirements over the longer-term. We acknowledge that, while reforms over the short to medium term may provide the UN with an effective rapid-reaction capability, they may not be the ultimate, fundamental changes which are needed to ensure reliability in the UN's approach to international peace and security. The report argues that the United Nations may need bold and imaginative proposals to assist it in contributing to global security. Its potential may only be realized if the Organization is



United Nations Field Operations Increase in Total Field Mission Staffing 1990-1994



Source: DPKO, 1994

not constrained by the limitations of the present environment, particularly its reliance on state contributions for personnel, equipment and finances. Hence Chapter Six envisages a range of possibilities, ambitious in today's environment, but perhaps approaching realization in early years of the next century. Finally, Chapter Seven summarizes the report's conclusions and recommendations.

This study is intended to offer Canada's perspective on how rapid reaction might be achieved. It is not presented as the definitive work on the subject. Rather it is one contribution among many to a process that is bound to be marked by more hurdles than throughways. It is as well to bear in mind from the outset the potential difficulties involved in implementation, partly so as not to raise expectations beyond the ability of any organization or structure to satisfy. "The history of international organization is full of episodes in which high ambition has led to disappointment and adverse political reaction," Adam Roberts, Montague Burton Professor of International Relations at Oxford University, has observed, to which he then added: "None of this is a reason to abandon the effort to get a better quick reaction capability under UN auspices."¹⁰

This is an apt description of the Canadian approach. The way is fraught with obstacles. That is a given. But this study is designed to offer both a series of possibilities for the way ahead and a series of practical recommendations to initiate the process of arriving at our destination. The late Secretary-General of the UN, Dag Hammarskjöld, in reflecting on the differences between high ideals and problems of implementation, noted in 1960, "The UN reflects both aspiration and a falling short of aspiration, but the constant struggle to close the gap between aspiration and performance now, as always, makes the difference between civilization and chaos."¹¹ This study seeks to contribute to that difference.



CHAPTER THREE

THE RECORD OF RAPID REACTION: RECENT EXPERIENCE

"On 7 August 1990 President Bush directed the deployment of US forces in response to a request for assistance from the Government of Saudi Arabia. The first US soldier was on the ground within 31 hours of the alert order. What followed was the fastest build-up and movement of forces across greater distances in less time than at any other point in history."

*US Department of Defense, Report to Congress,
April 1992*

The Concept of Rapid Reaction

The concept of a rapid-reaction capability is not a new one. In recognition of the need to deploy large numbers of persons in relatively short periods of time, many states and multinational organizations have created elements for this purpose, mainly but not exclusively within their armed forces. The deployment of a mission consisting of several thousand personnel to an area devastated by natural disaster or by conflict is a massive undertaking. Infrastructure may well have been destroyed. There may be significant numbers of displaced persons or refugees requiring assistance of all kinds. Measures may need be taken for the control of contagious disease, often in appalling conditions. Where there is a breakdown of order, banditry may be rampant. Distances between the crisis centre and transportation and logistics resources may be substantial, with important consequences for the supply of personnel and goods.

In response to these situations, states and organizations have built rapid-reaction capabilities which, although functioning in different ways, focus mainly on planning, decision-making, personnel, logistics, transportation and equipment. These and other "generic components" of rapid reaction are the elements which the UN must also acquire if its future rapid-reaction capability is to be as successful and effective as the efforts of states and other organizations. To assess these generic components of rapid reaction, and place them into a UN context, this study has examined three examples of proven and effective rapid-reaction capabilities. Two are national examples (France and the United States), and one is an international organization (NATO). In all three cases, a rapid-reaction capability was developed in response to a perceived need to react quickly to crises, designed to address both general and specific challenges to national or international interests.

In all three of these cases, a strong emphasis has been placed on joint planning, encouraging the involvement at all stages of the planning process of agencies likely to be involved in the implementation phases. The result is an integrated and coherent approach, indispensable for success, which we have described at the political and strategic levels as "unity of purpose" in peace operations. In a national context, the military component of such an operation can only achieve maximum effectiveness if it is organized in strict adherence with the principle of "unity of command". In a multinational context, with a number of different military units and both military and

The deployment of a mission consisting of several thousand personnel to an area devastated by natural disaster or by conflict is a massive undertaking



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

civilian personnel, the goal is generally to emulate the same organizational structure, but without the rigour of "unity of command". The result on the ground, however, is a high degree of coordination and "unity of effort" among operational units — what the US Army calls "an atmosphere of cooperation rather than 'command' authority"¹² These two elements — unity of purpose and unity of effort — are key objectives towards which any rapid-reaction capability must work.

France

France formally created the Force d'Action Rapide (FAR) as its modern rapid-reaction capability in 1983. It currently consists of four divisions with complementary capabilities: two light-armoured divisions, an airmobile division and a parachute division. Together, the total of more than 55,000 troops, 240 helicopters and 275 armoured vehicles constitute a force capable of quick mobilization in a variety of configurations for deployment on very short notice to distant theatres.

The headquarters of the FAR is established at the operational level as a major army command, reporting directly to the Chief of Staff of the French Armed Forces and receiving its strategic direction from his joint headquarters in Paris. The Commander of the FAR relies on the strategic headquarters for planning guidance and the provision of early-warning intelligence. He frequently attends Cabinet meetings together with the Chief of Staff to ensure that he is fully conversant with key political and strategic issues currently before the French Government. The FAR is responsible for the development of detailed contingency plans for a wide variety of possible operations, and makes recommendations to the strategic headquarters on the composition, mission and rules of engagement of possible forces. The tactical units responsible for implementing contingency plans are assigned to the FAR by the French Chief of Staff. Once assigned to the FAR, these tactical units fall under the FAR's responsibility for mission-specific training.

Given a reasonable amount of lead time, based on early-warning intelligence, the FAR is able to deploy lead elements of the Force within hours anywhere in the world, with follow-on elements deploying within days. The Force can be deployed with about 80 transport aircraft, although foreign tankers may have to be leased to obtain sufficient air refuelling assets for distant operations. During the 1994 Rwanda deployment, it augmented its military lift capacity by contracting aircraft from the private sector.

The size and composition of the FAR in any given operation depends on the political objectives of the French Government and the strategic goals defined by the French Chief of Staff. Based on these objectives and goals, the French are able to assemble a "customized" force to conduct an operation. In the case of "Opération Turquoise" in Rwanda in 1994, France was able to deploy a force of between 2000 and 4000 personnel within 24 hours after receipt of authorization at the political level. The key elements in the technical success of this operation were early warning and alert procedures, clearly-defined and limited objectives, pre-established command and control structures and adequate logistic self-sufficiency for the deployed force.



The United States of America

The ability of the United States to project forces abroad rapidly has been achieved through a variety of organizational structures and techniques. This study, however, looked at the operation of the U.S. Central Command (CENTCOM), a unified command (with a single commander, a broad, continuing mission and composed of two or more services) capable of deploying an operational-level headquarters with a variety of tactical units. CENTCOM's tactical capability is normally XVIII Airborne Corps. This corps, designed for maximum flexibility to fit the requirements of any mission, is maintained at a high level of readiness, and is capable of rapid deployment anywhere in the world. It has a strength of over 150,000 personnel and can begin deployment on 18 hours notice. CENTCOM is engaged in continuous contingency planning and training exercises based on strategic directives and readiness standards issued by the Joint Chiefs of Staff (JCS).

To meet readiness and deployment criteria, CENTCOM has access to a system of early warning and alert measures, based on the analysis and distribution of intelligence through the US intelligence network. This early-warning system triggers the political and strategic decision-making process and allows CENTCOM to adjust existing contingency plans to recent developments. Early warning then permits CENTCOM to begin the implementation of contingency plans at the earliest possible opportunity throughout its operational and tactical levels.

CENTCOM is assigned tactical units for planning purposes by the Joint Staff in the Pentagon. These units, however, are geographically dispersed and operate under the direction of a variety of other commands until activated for service with CENTCOM. Training, capability and readiness standards are defined by the Joint Staff based on CENTCOM contingency plans. In effect, therefore, CENTCOM relies on a system of "standby forces" within the US armed forces, organized when required by an operational-level headquarters to implement assigned objectives.

Deployment of such an organization is obviously complicated. The US Army has a Strategic Mobility Program, the aim of which is to provide a light brigade anywhere in the world within four days, a light division within 12 days, a heavy brigade (pre-positioned afloat) within 15 days, two heavy divisions within 30 days, and a five-division corps (approximately 150,000 personnel) within 75 days. Readiness plans are based on several considerations, including the assumption that troops will deploy on a "come-as-you-are" basis, without time for additional training or for filling personnel or equipment shortages.

A good example of CENTCOM in action was the Gulf conflict of 1990-91. Based on extensive contingency planning and logistics preparations, the United States was able to move an initial rapid-reaction "deterrent force" of approximately 5000 personnel to the Gulf within 48 hours of a political decision. It subsequently increased the size of its forces through a series of well-planned stages over ensuing months, culminating in a multinational force of over 500,000 troops which conducted Operation Desert Storm in 1991.



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

The NATO Model

In the 1960s, as NATO moved to a new model of crisis management, the ACE Mobile Force (Land) or AMF(L) was created as a rapidly-deployable, multinational force. The underlying concept of the AMF(L) is to deploy a multinational force of approximately brigade size (5,000 personnel) to a specified "contingency area" within six days. On arrival, the force immediately begins to conduct deterrent operations, which essentially means showing the NATO flag and reassuring the local population of the full support of the Alliance.

The AMF(L) is based on a permanent, standing, operational-level headquarters, with its constituent tactical and logistics units on stand-by in the six NATO member states which provide these forces. The headquarters consists of 45 personnel of all ranks, but is augmented with additional personnel when deployed. Communications for the force is provided by a composite British/German communications squadron. Tactical units, which remain in their home countries unless deployed on operational exercises, come from Belgium, Canada, Germany, Italy, the United States and the United Kingdom. These states keep specified units at appropriate readiness levels to ensure their deployment to the designated theatre of operations within six days. They deploy with 30 days' logistics support.

The headquarters (HQ) of the AMF(L) is responsible for the development of a wide range of detailed operational plans. This contingency planning process involves frequent reconnaissance of possible deployment areas and detailed co-ordination with both NATO and national organizations. HQ AMF(L) also deals directly with the forces assigned by nations. Direct contact with these tactical units is maintained through both staff visits from HQ AMF(L) and various commander conferences, study groups and command post exercises.

The process by which the AMF(L) deploys is suggestive of possible analogous arrangements in the UN context. As with the two national examples, early warning is a key factor in effective, rapid deployment. A request by the Supreme Allied Commander Europe to deploy the AMF(L) is forwarded to NATO's Defence Planning Committee in Brussels for discussion among states. HQ AMF(L) is then able to begin turning its contingency planning into mission-specific planning. Concurrently, the strategic movements unit begins the coordination of strategic air and sea lift to move the force. At the same time, the Defence Planning Committee requests contributing states to prepare their contingents for deployment and increase their readiness states. While the Defence Planning Committee as a whole is responsible for the decision to deploy the AMF(L), member states determine their own participation in a given operation. To allow for the possibility of a number of non-participating states, there is a degree of "redundancy" in the AMF(L) force structure.

As decision-making proceeds at the political level, HQ AMF(L) deploys an advance headquarters unit to the theatre of operations. Initial contact with local NATO and national authorities is made at this time, and contributing states immediately deploy "key companies" (of 120 personnel each) to arrive for operations within 48 hours. This capability is achievable due to progressive enhancements of readiness levels and preparations which proceed simultaneously with the political and strategic decision-making process. The remainder of national contingents deploy over the next four days,



achieving full operational capability of approximately 5,500 persons within six days. Follow-on logistics supplies for up to 30 days are subsequently delivered by air and sea into the theatre. With the requisite planning and resources, HQ AMF(L) provides NATO with an effective and rapidly-deployable multinational force of more than 5,000 personnel capable of conducting operations within six days of the order to move.

An Assessment

The UN does not require a large-scale rapid-reaction force capable of moving into war-like situations. Nevertheless, some of the basic principles of rapid reaction can be deduced from the three rapid-reaction examples discussed above. First, these arrangements must be sufficiently flexible that they can meet a wide variety of possible contingencies, ranging from humanitarian assistance to operations in which there are high risks to personnel. Second, in order to obtain maximum flexibility, rapid-reaction forces must be organized in a "modular" fashion, lending themselves to quick organization in accordance with the requirements of a specific mission. Third, elements of these forces, generally widely-dispersed among separate organizations and in various locations, must be mobile, and thus capable of rapid concentration in a single location. In these and other examples examined in the course of this study, a standing operational headquarters organizes these forces on the basis of contingency plans and coordinates their deployment. Fourth, all of the key elements of a rapid-reaction force must stand at a high degree of readiness. They must be capable of assembling and transporting personnel and equipment quickly, and immediately upon debarkation be able to conduct the type of operation for which it is deployed. Finally, a deployed force should be self-sufficient, having all of the elements necessary to support and sustain itself for the initial stages of an operation.

In addition to these general principles there are six basic, "generic" components or elements which are fundamental to the success of virtually any rapid-reaction capability. These components would have to be reflected in the UN system if its aspirations towards an effective rapid-reaction capability are to be realized.

First, there must be an **early-warning mechanism** to provide advance notice of impending conflict or crisis. For the most part, this involves a capability to acquire, analyze and distribute the type of information which can then trigger concurrent activities: decision-making at the political and strategic levels, contingency planning at the strategic and operational levels, and the implementation process at the strategic, operational and tactical levels. To be effective, this early-warning mechanism must be linked to individuals and organizations capable of acting on such information.

Second, there must be an **effective decision-making process** to facilitate contingency planning and the implementation of an operation. Timely decisions are essential if rapid reaction is to be achieved. These are based on comprehensive assessments of what is required to achieve political objectives and on the mobilization of the means to implement contingency plans. Once a decision to take action has been taken, political objectives are translated into operational plans. Assuming the existence of the rapid-reaction capabilities examined in this report, extensive advance planning should already have taken place. It usually consists of two tiers. The first is contingency planning, based on information supplied by way of the early-warning



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

mechanism, which prepares likely courses of action dealing with a range of potential scenarios. The second is mission-specific planning, which evaluates the nature and scope of potential operations in specific geographic areas and the resources required to mount these operations. An effective decision-making process in which planning is central avoids the pit-falls of an *ad hoc* approach and promotes savings in the time and resources required to mount an operation.

Third, there must be **readily-available transportation and infrastructure**. The ability to transport personnel and equipment to and within a theatre of operation, as well as to identify the infrastructure required to support an operation, is fundamental to a successful rapid-reaction capability. This requires the collation in advance of a substantial amount of information, such as the load capacity of specific sea or air lift, the length of time in transit, the number of flights or ships required to transport specific loads and the early identification of sea and airlift capabilities to facilitate the movement of equipment, personnel and other required resources. It is also essential to have complete and authoritative data on local infrastructure, such as air strips and sea ports in the theatre of operations, along with information regarding their capacities for handling strategic movement. This is indispensable in determining with reasonable accuracy how quickly a mission will become fully operational. The availability of strategic air and sea lift also requires careful advance planning with Member States and often with the private sector.

The Generic Components of Rapid Reaction

- early-warning mechanism
- an effective decision-making process
- readily-available transportation and infrastructure
- adequate logistics support
- adequate finances
- well-trained personnel

Fourth, adequate **logistics support** is crucial to effective rapid-reaction. A force deployed into a region devastated by natural disaster or conflict must be self-sufficient to the extent that it can feed, clothe and house itself during at least the initial period of a crisis. Local conditions can vary enormously, and advance planning must take into account the extent to which a rapid-reaction unit can count on local suppliers for items as basic as potable water. Depending upon the specific tasks of a mission and the nature of the theatre of operations, demands for logistics support could be substantial. Contingency planning must be based upon "worst-case scenarios" but be sufficiently flexible to allow for any number of operational requirements once a mission begins.

Fifth, a key element is **adequate finances**. Finances are rarely a problem for rapid-reaction forces which function at the national level, where there are established procedures for obtaining financial authority and for disbursing monies. At the international level or among multinational forces, finances become more problematic. The key is the existence of appropriate financial authorities commensurate with responsibilities. At the strategic and operational levels, this means the ability to authorize expenditures and expend funds on contingency planning or mission



planning as the decision-making process takes place. At the operational and tactical levels, this means that the official responsible for the conduct of a mission must have adequate financial authority to meet his objectives, including the disbursement of funds on the ground. Adequate finances depend upon full funding of a rapid-reaction capability and the existence of rules and regulations which allow the timely disbursement of funds within well-understood principles of accountability.

Sixth, a rapid-reaction capability must have **well-trained personnel**. In addition to basic military training, which is a prerequisite for any military unit in high-risk situations, personnel must also have training in skills appropriate to a variety of missions, based upon contingency plans or likely scenarios. Personnel, particularly civilian staff, must also have more specific training, or "mission-specific training", in order to work within common frameworks towards the agreed objectives of a particular operation. In multinational forces, there must also be training for work where there are cultural and organizational differences. In multidimensional operations, training can help set the right course towards the "unity of effort" which is fundamental to success. In order to function cohesively, most organizations, whether national or multinational, need to train and exercise together in advance of crisis. This implies a foundation of similar policy, common doctrine or standard operating procedures among all participating Member States.

The Elements of Rapid Reaction Considered

Ensuring that these six elements function adequately becomes substantially more complicated when a rapid-reaction capability is multinational. Through all levels, from political decision-making level to tactical command and control, the need for coordination becomes critical. Of special importance is coordination between national authorities and officials responsible for multinational operations. Supra-national levels of command, for example, recommend training standards, but national authorities are responsible for the capabilities of their personnel. Strategic lift may be coordinated through a multinational command mechanism, but it is essentially a national responsibility, as are a number of logistic support functions. Financing and logistical support in an operation normally only shift from a national to a multinational responsibility once units arrive in a theatre of operations. In a multidimensional operation involving both military and civilian units, the problems are accentuated, due to differences of procedures and, very often, lack of familiarity with partner organizations.

The issue of standardization of equipment is important in multinational organizations in which disparate units must work together. The spectrum of standardization ranges from low-level compatibility (to ensure that equipment or procedures do not clash) to inter-operability (where some degree of workable harmony can be effected) to inter-changeability (where substitution is feasible) to commonality (where the same equipment is used or the same procedures are adopted).

A rapid-reaction capability may not be a new idea and there are many complexities involved in making rapid reaction work effectively. Within the UN context, with many more member states than NATO, vast differences in capabilities, policies, languages and cultures, these complexities are accentuated. In the short to

In a multidimensional operation involving both military and civilian units, the problems are accentuated, due to differences of procedures and, very often, lack of familiarity with partner organizations



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

the medium term, while the UN puts into place procedures which enable multinational forces to function together more effectively, there are bound to be considerable operational problems.

On the other hand, the requirements of the UN are far less onerous than any of the three rapid-reaction forces examined in this report. As this study will propose, rapid reaction would involve relatively small forces, possibly in the order of 5,000 personnel, much smaller than the French or American equivalents. The UN units would not be expected to go into combat situations or into operations in which they would be called upon explicitly to use force against an aggressor. These differences are important. They mean differences in the quantity of personnel requested from Member States, the types of equipment used and the consequent demands placed upon transportation and logistical systems. They also have an important impact on the type of command and control system needed in the UN. As Dr. Cathy Downes of the Headquarters New Zealand Defence Force has written, "The broad military objectives for [rapid-reaction forces] see such taskforces being employed to hold, and where possible de-escalate or contain a crisis until such time as a follow-on UN peacekeeping force can be activated, integrated and deployed or a decision is made to abandon efforts, other than diplomatic, to contain or resolve the conflict."¹³

The main task is to address those remaining deficiencies in policy and structure which would enable a UN rapid-reaction capability to function effectively in years ahead

The UN has made remarkable progress in recent years in updating its approach to peace operations. It has laid the basis for future progress. The main task is to address those remaining deficiencies in policy and structure which would enable a UN rapid-reaction capability to function effectively in years ahead, thus ensuring that unity of purpose and unity of effort are the common objectives towards which the Organization and the international community are working. Identifying and addressing remaining deficiencies will be critical if the UN is to acquire an effective rapid-reaction capability.



CHAPTER FOUR

ELEMENTS OF RAPID REACTION: HOW THE UN SHAPES UP

"In its essential characteristics, the UN system for planning, organising and supporting peacekeeping operations in the field remains largely unchanged since the end of the Cold War. As a system management it evolved out of the experience of peacekeeping in the Middle East, and for its effective functioning it has always relied heavily on improvisation, ad hoc procedures and close working relationships among members of the Secretariat in New York and between officers and civilian personnel in the field..."

Mats R. Berdal, 1993

From "Steady-State" to Rapid Reaction

The rapid deployment of a peacekeeping or peace support operation is a complex undertaking involving all four levels at which governments or inter-governmental organizations function. At the political level in the UN system, the Security Council establishes goals and transforms them into political directives, while Member States and the Council determine the allocation of resources used to achieve these objectives. At the strategic level, the Secretary-General and the UN Secretariat identify the means to achieve these political goals. The link between strategy and tactics is made at the operational level, where resources are allocated and directed to achieve operational objectives in fulfillment of strategic goals. The achievement of tactical objectives in field operations contributes to the accomplishment of the operational mission. In essence, this discussion is an examination of how the UN is organized to manage crises and deploy the forces of Member States in response to crisis. Effective crisis management involves the coordination and integration into the planning and implementation process of all levels, achieving the objectives of unity of purpose and unity of effort.

Deploying missions which can act effectively and rapidly can be an expensive undertaking. Costs mount in direct proportion to the size of an operation, the sophistication of the equipment used and the higher states of readiness of forces from contributing states. When these groups and the infrastructure supporting them are multinational, however, there are advantages of sharing the costs among many participating states. No single state is obliged to assume the high costs of creating a full capability on its own, and each state can offer national assets which reflect its strengths and capacities. Many of the fixed costs of developing a peace operation can be spread among several states, thus lowering the overhead for all participating countries. Nevertheless, there are significant resource implications which must be weighed if an overall rapid-reaction capability is to be cost-effective for the UN.

When one compares the generic components of rapid reaction identified in the previous chapter and the current capabilities of the United Nations, it is evident that the UN suffers from a number of serious deficiencies. The structure and operations of the UN Secretariat have largely been shaped by its experience in implementing "steady-state" peacekeeping operations, which are usually slow to mount, involving months of preparations. During the Cold War, this was the most that could be

When one compares the generic components of rapid reaction identified in the previous chapter and the current capabilities of the United Nations, it is evident that the UN suffers from a number of serious deficiencies



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

expected of the Organization, and the elements required to enable the UN to act quickly in response to crisis were never put into place. What rapid-reaction capability it possessed was in large measure dependent on individual Member States.

Giving the UN a rapid-reaction capability involves addressing each of the generic components of rapid-reaction identified in the previous chapter and providing the UN with equivalent elements commensurate with UN requirements. In the sections which follow, the report reviews each of the six components and assesses where the UN stands with respect to each one.

Early Warning

The UN has access to information from many sources. In addition to the international media and the diplomatic community, well represented at United Nations Headquarters in New York, the UN has a global network of programs, institutions and specialized agencies, such as the United Nations Development Programme (UNDP), the Food and Agriculture Organization (FAO), the World Health Organization (WHO), the United Nations Environment Programme (UNEP) and others, most of which have field offices throughout the world. Into this loose, unorganized network comes information from non-governmental organizations, most of which are represented in New York and many of which have representation in other states. Despite a traditional allergy within the UN system to the idea of "intelligence collection", some Member States share open-source or low-level intelligence information with the UN Secretariat. There is no shortage of information available to the UN, and there are adequate avenues to provide the basis for early warning of impending crisis situations.

There is no shortage of information available to the UN, and there are adequate avenues to provide the basis for early warning of impending crisis situations

The UN Secretariat does not have a formal early-warning system. But various parts of the Secretariat, especially the Department of Political Affairs (DPA) and the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), carry out similar functions, including the Situation Centre, the Policy and Analysis Unit, and both the Generic Planning Unit and the Conceptual Planning Unit within the Mission Planning Service. In 1993 the Department of Humanitarian Affairs (DHA) started a two-year project on a Humanitarian Early Warning System (HEWS), with the mandate of compiling information to identify potential crises with humanitarian

Un Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)

4 March 1964

Security Council resolution 186 recommends establishment of UNFICYP

12/13 March 1964

UN Secretary-General states that measures to establish a UN force were "underway and making progress".

8 June 1964

UNFICYP reaches full strength

"In the several weeks it took to conclude arrangements for the establishment of the force, the situation in Cyprus remained very unstable. The small British contingent on the ground was only able to contain a small portion of the escalating conflict."

-Karl Th. Birgisson, *The Evolution of UN Peacekeeping*

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



implications. Initially, it gathered information on five countries, but it is expanding its range of analysis to 55 countries during 1995. Its aim is to produce weekly general reports, early-warning signals and country profiles which will be shared with DPA and DPKO. DPA is also working on a promising project to rationalize and coordinate the incipient early-warning systems among DPA, DHA and DPKO. Some thought is now being given to enlarging this circle of cooperation to include the Department for Economic and Social Information and Policy Analysis and focusing all of these activities in the Office of the Secretary-General.

Outside the Secretariat, various UN agencies, such as the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), have developed the equivalent of early-warning structures. UNHCR's Documentation Centre in Geneva also prepares country profiles, somewhat along the lines of the HEWS system in DHA. As the Rwandan crisis of 1994 so graphically demonstrated, however, early warning is not the problem. Many parts of the international community — the UN, specialized agencies, member states, NGOs, the media — were fully aware that disaster was around the corner.

The UN's problem is not the absence of information. Rather, it is the absence of a path for information to flow, linking early warning to the other processes crucial to rapid reaction, especially political decision-making and contingency planning. Early warning should be a crucial first step to enable the political and strategic levels to be seized of a situation and to implement measures before a crisis erupts. Reforms within the UN Secretariat in the past two years have taken the organization in the right direction. Although information-sharing between UN headquarters and field operations had once been inefficient, because of absences of procedures and an incompatibility between policy and operations, the Secretary-General has addressed most of the significant gaps. The creation of the Situation Centre provides the nucleus of a 24-hour operations centre at headquarters specifically responsible for the dissemination of information.

Early-warning systems are not yet coordinated, however, with contingency planning or crisis management functions, or with any other elements essential to rapid response, such as logistics and transport. Ideally, early-warning signals should trigger contingency planning, or at least "contingency thinking", to initiate preparatory actions. The Generic Planning Section of the Mission Planning Service within DPKO is now tasked with devising several "templates" of peace operations, along with model standard operating procedures, and will refine them in the light of experience. These templates will help contingency planning efforts. With a limited staff, however, it has insufficient strength to do more than generic planning. A sensitive political issue within the UN is contingency planning for particular countries or regions. Although there is bound to be sensitivity to the drafting of crisis scenarios, resistance is gradually being overcome, as Member States recognize that the absence of contingency planning effectively renders the UN unable to react rapidly to crisis situations.

The logical extension of contingency planning is preparatory activity, such as the preparation of maps, the identification of sources of equipment and supplies, the prepositioning of communications and the identification of possible troop contributing states. Such is the extreme sensitivity of Member States, however, that no action has been taken on an internal recommendation of 1994 that "DPKO should undertake a study of the political issues involved in preparatory activity prior to the adoption of a mandate for a peace-keeping mission."¹⁴ Ideally, on the basis of an early-warning

The UN's problem is not the absence of information. Rather, it is the absence of a path for information to flow, linking early warning to the other processes crucial to rapid reaction, especially political decision-making and contingency planning



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

If national political authorities were able to weigh the merits of participation further in advance, and if officials and military authorities could prepare personnel before formal notification, the lead time between formal notification and deployment might be cut

alert, the DPKO would have the authority to identify those elements of mission-specific contingency plans that could be implemented or initiated without compromising the Security Council's prerogative of deciding whether and when a particular mission would take place. Thus far, however, the linkage between the information available to the UN about potential crisis situations and the contingency planning efforts of the Secretariat has been decidedly weak.

Nor is there a linkage between the incipient early-warning systems of the UN and the troop-contributing states which might be asked to supply personnel for urgent missions. In 1993, the Secretariat began to refine its system of standby arrangements, designed to identify personnel for peace operations, in recognition of the problem that failure to provide well-trained and adequately-equipped units for particular missions remains the biggest stumbling block to UN rapid reaction. If national political authorities were able to weigh the merits of participation further in advance, and if officials and military authorities could prepare personnel before formal notification, the lead time between formal notification and deployment might be cut.

The Decision-Making Process

To enable the UN to react rapidly to crisis situations, the decision-making processes should reflect certain principles and guidelines. The mandate of a mission should be clear and implementable. There should be an identifiable and commonly accepted reporting authority. The composition of the force should be appropriate to the mission, and there should be an effective process of consultation among all of the mission partners. In missions involving both military and civilian resources, there should be a recognized focus of authority, a clear and efficient division of responsibilities and agreed operating procedures. The participation of each troop-contributing nation should be accepted by all parties to the conflict. The size, training and equipment of the force should be appropriate to the purpose at hand and remain so over the life of the mission. There should be a defined concept of operations, an effective command and control structure and clear rules of engagement.

The UN system is extraordinarily complex, however, and there is nothing approaching "standard operating procedures" when it comes to discussing, defining, deciding upon or implementing a peace operation. Until very recently, there had been no crisis management and emergency preparedness unit within the UN to integrate the views of its nine Under-Secretaries General and to enable the Secretary General to present a fully-coordinated response for consideration by the Security Council. The Council, jealous of its prerogatives under the Charter, was until recently reluctant to engage potential troop-contributing states in discussions about peace missions and mandates. There is no Secretariat unit which can take a draft resolution of the Council and transform it into an "options paper", with a fully-staffed list of options, consequences, risks and resource implications. Nor is there a unit in the Secretariat that provides the clear, unequivocal and achievable operational guidance between the Security Council and the operational level, that is, those responsible for executing the plan and integrating personnel and resources in pursuit of political and strategic objectives.

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



The UN's decision-making processes at all levels have historically been *ad hoc*. Each time an operation is authorized, the Secretariat begins anew, creating a plan, looking for contributions, gathering additional staff for mission-specific planning and establishing procedures. Preparation for implementation does not normally begin until the decision-making process in the Security Council is complete, with enormous implications for the time required to get a mission into a theatre of operations. The Secretary General has noted: "The United Nations has no armed forces, no readily deployable large civilian corps, no significant stockpile of equipment and only a very limited Headquarters staff to manage the Organization's activities for the maintenance of international peace and security. The Organization can levy assessments but has no effective recourse should its Members, despite their clear legal obligation under the Charter, fail to pay on time. In short, its peace-keeping missions can only be realized when the Member States are full and committed partners, willing to provide the personnel, equipment and money to do the job."¹⁵

The UN's decision-making processes at all levels have historically been *ad hoc*

A number of the Secretary-General's recent reform measures have addressed some of these problems. Lacking a crisis management mechanism, he recently formed the Standing Task Force on UN Operations, chaired by the Under-Secretary-General for Political Affairs and incorporating among others senior officers of DPKO, DHA and the Office of Legal Affairs. This mechanism should permit much earlier action by the Secretariat in response to early-warning signals and more direct involvement in the formulation of mission mandates by key parts of the Secretariat. It could be strengthened by incorporating other relevant elements of the Secretariat, such as the Department of Public Information.

Problems in UN procedures and structures are also gradually being addressed. One basic problem in the UN system is that virtually all UN field mission activities are expected to operate in "headquarters mode" under the same administrative and operational rules as the rest of the UN Secretariat. In contrast, the field missions of most UN specialized agencies have varied their procedures to address the large difference between field and headquarters operations. Thus, Secretariat rules and procedures are not geared for fast-moving field operations. This situation reflects a tension between the needs of DPKO on the one hand and the financial accountability requirements of the UN on the other. It also reflects, in many cases, a contradiction between the decisions of Member States in the UN's administrative organs, especially the General Assembly's Fifth Committee, and what they aspire to do in other bodies, such as the Security Council or the Fourth Committee.

An effective decision-making process should integrate both those who set the objectives of a mission and those who are responsible for its implementation. Similarly, UN headquarters should have a solid understanding of the field situation and the strengths and weaknesses of the units involved in a mission. One problem is that Special Representatives are generally appointed by the Secretary-General only after the Security Council has authorized an operation. Force Commanders are brought in at an even later stage, sometimes after others have developed the mission's concept of operations. This is difficult enough in a "steady-state" peacekeeping operation. It could prove disastrous in responding rapidly to crises.



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

Current UN procedures for contracting strategic lift are ponderous and costly

Transportation and Infrastructure

A major consideration in the rapid deployment of any peace operation is the ability to transport personnel and equipment to a theatre of operations quickly and, on arrival, to house, feed and equip personnel to implement their mandate. Current UN procedures for contracting strategic lift are ponderous and costly. With over-reliance on systems of centralized control, initiatives at other levels to arrive at workable solutions to transportation and infrastructure problems are effectively discouraged. There have been several innovative management practices introduced into the UN in recent years, including a better partnership with the private sector. But even more creative procedures, such as taking greater advantage of technology in securing bids for air lift, would save time and money while preserving the principle of accountability. These and other initiatives, such as standing contractual arrangements with commercial firms, making greater use of partnerships with the private sector and utilizing the strategic transportation assets of Member States, need to be developed if a rapid-reaction capability is to be realized.

UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)

19 March 1978

Security Council authorizes establishment of UNIFIL at a level of 4,000 troops

5 May 1978

UNIFIL reaches mandated strength of 4,016

"The entire UNIFIL operation was beset with problems. The deployment of troops was made to suit the circumstances and availability of each of the contingents. . . a number of the contingents arrived ill-equipped for the mission; some lacked transport, others had inadequate radio sets. . . the build-up of the force took several months. . ."

-Major-General Indarjit Rikhye, former Force Commander, UNEF I

The DPKO has launched a significant move towards enhancing the UN's rapid-response capability by establishing a data bank of relevant infrastructure, transportation and pledged contributions from Member States. Another initiative, a trial Peacekeeping Services Agreement¹⁶, is designed to simplify and speed up a response on the part of contributing states once a political decision is made. This system of agreements is now undergoing a trial in UNMIH in Haiti. It should eventually contribute to securing a more rapid response on the part of the UN. These efforts have placed demands on the planning staff of DPKO well beyond current staffing levels. But they tend in the right direction and should be supported by troop-contributing countries which have loaned personnel to DPKO.

Logistical Support

Logistics is a key component of any operation and is vital to a rapid-reaction mission. Logistics involves getting what the "customer" needs to the right place at the right time and for the right cost. It includes functions such as procurement, warehouse management and inventory control. For a variety of reasons, including an ineffective decision-making process, inadequate contingency planning and archaic procedures,



the UN has historically been unable to establish logistics support systems for some months following the creation of peace operations. It therefore normally requests troop contributors to deploy their personnel with sufficient logistics support that they can maintain themselves until such time as the UN system can be put into place. The difficulty in some recent operations is that units have not arrived fully equipped. In fact, in some cases, such as UNAMIR in 1994, they arrived with virtually nothing, straining a logistics system which was already fragile and over-burdened. All of these problems are intensified in a rapid-reaction scenario, because the time-frames are compressed and a number of complementary activities must be carried out simultaneously (like identifying troop contributors and arranging logistics support).

The UN has been moving in the past few years to remedy deficiencies in logistics. Advances have been made in using private-sector contractors in the field to deliver services, a development which should provide for greater speed and flexibility. Some thought is being given to the concept of contingency contracting arrangements, along the lines of the United States' Logistics Civilian Augmentation Program¹⁷, which would enable contractors to assemble a proper combination of personnel and resources from a large, international civilian pool of logistics specialists. The recent availability of "start-up kits", essentially for a mission headquarters, is another Secretariat initiative which will save time and money and enhance the UN's potential for rapid reaction.

Procurement issues have always been fraught with difficulties, both political and administrative, and the growth of large-scale, complex peace operations in recent years has led to strong pressures for reform. In 1994 a UN inter-governmental Independent High Level Group of Procurement Experts conducted a detailed study of procurement issues in the UN. It was based on the premise that the process should ensure the timely provision of goods and services in a cost-effective manner, with transparency, clear lines of accountability and adequate control mechanisms. In the course of its work the Group identified problems with excessive bureaucracy, lack of delegation of authority, inflexible regulations, rules and practices, and poor management and leadership. The results of the study include 37 substantive recommendations to modify and strengthen the UN's procurement system.

Action on these recommendations has begun, most importantly on increased delegation of authority for all peace operations and the elimination of restrictions which unduly limit procurement within geographic areas. However, substantial progress remains to be achieved, especially in the areas of reorganization and reallocation of staff in the UN Secretariat and the preparation of new policy manuals.

There is also considerable work to do in ensuring that the UN has adequate supplies of needed materiel for peace operations. The idea of regional stockpiles, either under the UN or possibly in cooperation with regional organizations, has been discussed inconclusively for a number of years. In some cases, regional centres, modelled after the UN's logistics base in Brindisi, Italy, might be appropriate to meeting an urgent situation effectively. The logic of regional depots is that they might be close to future deployment sites and that time and money could be saved on transportation. But strategic air and sea lift is now relatively fast from almost any part of the world, and there might be only marginal savings in regionalizing equipment stocks. Having more than one UN logistics base will also drive up costs and produce duplication of services as well as duplication in the equipment stored. Moreover,



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

given the high cost of specialized items of equipment and on-going problems of maintenance, a great deal of thought needs to be given to determine which elements of materiel lend themselves to a stockpiling program, and where stockpiling could best be implemented.

Financial Arrangements

It would be difficult to overemphasize the degree to which inadequate, inefficient and constraining financing systems and procedures contribute to the problems of the UN

It would be difficult to overemphasize the degree to which inadequate, inefficient and constraining financing systems and procedures contribute to the problems of the UN. While some improvements have recently been made in the budgetary process, the entire financial area is a matter of considerable frustration for the UN and troop-contributing nations alike. Peace operations, unlike other UN core activities, are not funded from the regular UN budget, but are the subject of separate assessments to Member States. Once a budget is approved, and notices are issued to Member States, they are obliged to pay their contributions in full within 30 days. But, in the words of the Secretary-General, "in recent years, 90 days after the assessment, the Organization has received on average only 45 per cent of contributions, and after 180 days, only 68 per cent."¹⁸ The most recent figures are even more appalling. If the budgetary process is not streamlined and the record of contributions does not substantially improve, a rapid-reaction capability will ultimately be dependent upon the good will of troop-contributors, leaving the UN with a tenuous, unpredictable capacity to meet future needs.

A basic issue in the UN is the difference between spending authority and the availability of money. According to UN financial practices, the UN cannot sign agreements incurring financial costs if the UN does not hold cash in hand. Without the cash for an urgent operation, rapid reaction is impossible. Moreover, the Secretary-General cannot now expend resources on a mission until it is mandated by the Security Council.¹⁹ Although creative fiscal juggling now handles this problem, ways need to be found to initiate preparatory activity in anticipation of a Security Council mandate. The Secretary-General has standing authority to spend US\$3 million annually for matters of "peace and security", but this amount is unlikely to take the UN far in a peace operation. After the Security Council has established a new mission, and pending General Assembly approval of a budget, the Secretary General has the financial authority to spend up to US\$10 million annually per mission for general "unforeseen and extraordinary expenses". Slightly later in the process, after the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) has approved the budget, but pending Fifth Committee and General Assembly approval, the Secretary-General can seek ACABQ authority to commit up to US\$50 million to initiate a mission. Invariably, both the US\$10 million and the US\$50 million ceilings are far from sufficient. While, quite appropriately, the General Assembly ultimately holds the purse strings for UN operations, this mechanism is time-consuming, rendering a rapid response to crisis situations almost impossible.

Armed with spending authority, the Secretary-General has in theory several avenues to borrow funds within the UN. A Central Emergency Revolving Fund of US\$50 million is largely restricted to humanitarian activities, while the Special Account of US\$140 million and the Working Capital Fund of US\$100 million are general cash



flow mechanisms to handle all UN internal financing, inappropriate for peacekeeping purposes. The purpose of the Peacekeeping Reserve Fund, on the other hand, is to provide adequate cash to handle the start-up costs of missions, as well as to alleviate temporary cash shortages in ongoing missions. In 1992, the General Assembly authorized the Fund at US\$150 million, although less than half of this amount is currently available. The balance was to have been filled over time with general budget surpluses, but those surpluses have been required to meet regular UN budget arrears. Even if the balance should be forthcoming, this level is inadequate for current purposes. The Secretary-General has proposed "an amount of \$800 million, a sum equivalent to approximately four months' expenditure of the peace-keeping budgets in 1993...."¹⁹

In addition to these fundamental problems, there are difficulties within the UN Secretariat and in the field because political authority for peace operations does not correspond to financial authority for disbursing funds. In essence, the UN system is overly centralized, and functions in "headquarters mode", with little or no discretionary authority to Special Representatives or Force Commanders, who are always faced with the need to disburse funds on the ground. While the principle of financial accountability must be maintained, financial regulations need to be developed which devolve financial authority to appropriate UN officials.

The Availability of Well-Trained Personnel

The core of a rapid-reaction capability is well-trained, adequately-equipped personnel. UN operations reflect the strengths and weaknesses of their component parts, and there is an undeniable variation in the training standards of peacekeeping forces, which sometimes face far different tasks in UN operations than those for which they trained. Clearly the UN has a major difficulty in achieving equal levels of capability across the gamut of troop contributors. With the explosion of peace operations in recent years, the UN has had to accept troop contributions which have been less than adequate. In areas other than military personnel, work on training has only begun, and much could be done in the areas of civilian police, humanitarian assistance, human rights and legal affairs. Because personnel in a rapid-reaction operation must deploy immediately and cannot undertake mission-specific training, the units offered by troop-contributing nations should be of comparable standards. Much, if not all, of this training is legitimately the responsibility of Member States. The role of the UN is to ensure that troop contributors work to comparable standards and that these standards are met in practice.

The UN Secretariat has done substantial work in the area of peacekeeping training, in recognition of its critical importance. It recently produced a draft Peacekeeping Training Manual, which has been distributed to Member States for additional input. It focuses on individual training, and with extrapolation could progress to collective training. It could be used as the basis of a minimum standard of individual training by Member States before troops are assigned to UN duty. Individual training alone will not be sufficient, as field missions are more oriented to group tasks than to individual ones. But progressing from individual training will require specifying training standards to be achieved at section, platoon, company and battalion levels or their equivalents.

UN operations reflect the strengths and weaknesses of their component parts, and there is an undeniable variation in the training standards of peacekeeping forces, which sometimes face far different tasks in UN operations than those for which they trained



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

In addition to pursuing what are essentially "capability standards", the UN has recently made a start at efforts to help put these standards into effect. The concept of UN Training Assistance Teams, or UNTATs, has recently been expanded and strengthened, using the "train-the-trainers" concept, and UNTATs will soon be available for assisting Member States in their training endeavours. The UN also has at its disposal a global network of peacekeeping training centres on which to build. The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, located in Cornwallis, Nova Scotia, has carved out an especially significant niche in building what it calls the "new peacekeeping partnership" among the military, other government institutions and the non-governmental sector. With a solid emphasis on training, the UN next needs to look at the potential role of regional organizations, including the possibility of securing regional coordinators of the United Nations system, to build on the solid accomplishments of the past two years. Initiatives by the United Kingdom and France on peacekeeping training in Africa promise to help in the process of enhancing the global quality of peacekeeping forces.

Further progress on securing personnel which can function adequately in multinational operations depends largely upon the UN developing a set of authoritative policies and procedures, or "doctrine", which creates consistency of purpose and goals from mission to mission. Doctrine does not evolve in a vacuum. It derives from "lessons learned" from previous operations, and builds upon the political objectives and the strategic plans of the Organization. At the national level, doctrine is authorized by the senior military commanders. At the international level, achieving formal agreement on doctrine is inherently difficult. As peace operations become more complex, a lack of clear doctrine causes both philosophical and operational problems. As an activity not authorized in the UN Charter, peacekeeping has never rested on sound doctrinal foundations. Recent moves by the Security Council into "grey areas" in several operations have made the need for building more solid doctrinal foundations even more pressing.

Recent moves by the Security Council into "grey areas" in several operations have made the need for building more solid doctrinal foundations even more pressing

UN Transition Assistance Group in Namibia (UNTAG)

16 February 1989

Security Council resolution 632 approves Secretary-General plan for UNTAG. Initial deployment to be in place by D-Day (1 April): 4,650 troops (three battalions); 300 military observers.

1 April 1989

"D-Day". Apart from 291 unarmed military observers, few UNTAG personnel have arrived in Namibia. SWAPO forces cross the border from Angola into Namibia.

2-8 April 1989

Intense fighting between SWAPO and SADF forces leaves some 2,000 people killed.

"...advance operational planning was one of the weakest aspects of UNTAG. The UN spent a decade working hard for the political settlement but did not develop operational plans sufficiently during that period to be ready when the settlement came through."

-Virginia Page Fortna, *The Evolution of UN Peacekeeping*



Development of UN doctrine on peace operations has been awkward and complex, complicated by the lack of any formal development process, the absence of any sophisticated "lessons learned" analysis, the shifting political and strategic goals of the Organization in the area of international security, and a lack of adequate resources in the Secretariat. The Special Committee on Peacekeeping Operations has achieved a degree of consensus in defining some elements of peacekeeping policy, but often policy is overtaken by events, especially given the demands of current peace operations. The Security Council has created a certain momentum towards building UN peace operations doctrine. In 1994, for example, the President of the Security Council set out various factors that the Council takes into consideration when considering the establishment of a peace support operation.²⁰ In his 1995 *Supplement to An Agenda for Peace*, the Secretary-General built on this statement, outlining the principles of peacekeeping — consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence —²¹ first laid down by the late Dag Hammarskjöld in 1958 in his report on lessons learned in the deployment of UNEF I. Just as rapid reaction poses special problems operationally, logistically and financially, the development of effective doctrine for rapid deployment will require a particularly well-focussed effort on the part of the UN and Member States.

The Special Requirements of Rapid Reaction

If the UN suffers from certain deficiencies in the way it plans and implements "steady-state" peace operations, these are bound to be accentuated by the requirements of a rapid-reaction capability. The "time factor" is obviously critical in the case of rapid reaction, and drives both the UN and Member States towards concurrent and simultaneous activities, such as making contingency plans while the decision process unfolds. The availability of trained, equipped personnel, the existence of pre-arranged transportation arrangements, and a well-planned logistics network are all fundamental to making a rapid-reaction capability work. In all of this, the availability of funds and the existence of sound financial systems and procedures is the indispensable foundation. If the UN is to achieve a rapid-reaction capability, many of its systems and procedures at all levels will need review and reform.

If the UN is to achieve a rapid-reaction capability, many of its systems and procedures at all levels will need review and reform



CHAPTER FIVE

A PRACTICAL AGENDA FOR REFORM:

THE SHORT TO MEDIUM TERM

"In many of today's crises, it is clear that an early intervention could have prevented later negative developments, and might have saved many lives. The problem has been to find the capacity to deploy credible and effective forces at an early stage in a crisis and at short notice. This would be particularly useful in low-level but dangerous conflicts."

*Our Global Neighborhood,
The Report of the Commission on Global
Governance, 1995*

Increasing the UN's Capabilities

The capacity to respond quickly in the face of crisis does not come easily. Within the UN system, an impressive series of reforms initiated in the past few years has begun to transform the way peace operations are undertaken. In the Department of Peace-keeping Operations, where an extraordinarily high degree of professionalism and motivation belies the criticisms often directed towards the UN, the progress of the past two years has been remarkable. There is truth in the observation, heard frequently in DPKO, that the UN knows what it needs but simply lacks the resources to do the job.

The principal idea which informs this chapter is the creation of a vanguard concept. In accordance with this concept, the UN would be able to assemble from Member States a multi-functional group of up to 5,000 military and civilian personnel and rapidly deploy it under the control of an operational-level headquarters upon authorization by the Security Council. This Vanguard Group would be the first element to deploy, either in a preventive or conflict management role, and it would, if necessary, be replaced by a subsequent "follow-on" force along more traditionally-organized lines. To realize this vanguard concept, which is addressed in recommendations 16 to 19 in this chapter, improvements will be necessary throughout the UN system. Attaining a credible rapid-reaction capability will be more difficult than reforming the process of "steady-state" peace operations. A number of measures touching all four levels of the UN system will need to be implemented, specifically:

- enhancing the effectiveness of the decision-making process in political councils of the UN;
- strengthening the UN Secretariat's capacity to conduct comprehensive, strategic planning in advance of a crisis;
- remedying the absence of any permanent operational-level planning and control capability; and
- ensuring that capable, adequately-equipped, multi-functional military and civilian personnel are available when required.

The principal idea which informs this chapter is the creation of a vanguard concept. In accordance with this concept, the UN would be able to assemble from Member States a multi-functional group of up to 5,000 military and civilian personnel and rapidly deploy it under the control of an operational-level headquarters upon authorization by the Security Council



Each of these measures will contribute to an increase in the UN's capability to react rapidly to crisis. But only by implementing all of them in comprehensive fashion will the greatest potential benefits be realized.

To improvements at each level must be added greater cooperation and understanding between and among the levels of the UN system. These are fundamental requirements if the UN is to keep pace with a new era. Mr. James Sutterlin, a former senior adviser to the Secretary-General, has emphasized the need for a "sense of co-responsibility among the Security Council, the Secretary-General and the Secretariat".²² The Secretary-General has written: "The effectiveness of peacekeeping operations and their command and control systems is largely affected by clear understandings between the entities taking political decisions, bearing operational responsibility, and providing human and material resources."²³ In effect, it is arguable that the degree of cooperation and understanding among these levels rivals in importance that elusive political will, the absence of which so bedevils coherent responses to specific crises.

What Rapid Reaction Requires

- enhancing the effectiveness of the decision-making process in political councils of the UN;
- strengthening the UN Secretariat's capacity to conduct comprehensive, strategic planning in advance of a crisis;
- remedying the absence of any permanent operational-level planning and control capability; and
- ensuring that capable, adequately-equipped, multi-functional military and civilian personnel are available when required.

The Political Level

At the heart of the UN's problems at the political level are questions of how the Security Council and General Assembly take decisions, how Member States contribute to missions in the field, and how the Secretary-General and his Secretariat receive a mandate to plan and implement operations. Without resorting to reform of the UN Charter, a difficult task not necessary in current circumstances, the decision-making processes at the political level need to be improved and refined in order that missions can be mounted more quickly and effectively.

Troop Contributors

A rapid response to crisis will ultimately depend upon the willingness of Member States of the UN to contribute personnel to peace operations. The idea of contributing personnel can be promoted most effectively if UN members which are troop contributors are given a more prominent role in policy formation with respect to peace operations, both in the definition of general goals and also in terms of providing direction for specific operations. They must also have a role in the development and implementation of a mission mandate throughout the duration of an operation. This is especially important in the case of urgent crises, where there is a need to build a force quickly and deploy national units in support of a UN operation. Substantial efforts were made over the past year in the Security Council

The idea of contributing personnel can be promoted most effectively if UN members which are troop contributors are given a more prominent role in policy formation with respect to peace operations, both in the definition of general goals and also in terms of providing direction for specific operations



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

by New Zealand and Argentina, in cooperation with the UK, to increase the role of troop-contributing nations. These efforts led to an important presidential statement of 4 November, 1994, on consultation. But they have not yet matured to the point where they are considered adequate by most troop contributors. To sustain the support of those providing personnel to peace operations, troop contributors need more than perfunctory consultation. They need greater and more formal involvement from the onset of mission planning.

For these reasons, formal *ad hoc* Troop Contributors Committees (TCC), consisting of all Member States contributing to a mission, should be formed for each UN peace operation. The Committee would be the formal vehicle for the transmission of national views to the Secretary-General and Security Council on operational issues relevant to the specific mission. To enhance rapid reaction to crisis situations, TCCs could be created as mandates are developed and as contributors are approached for participation, but prior to action in the Security Council. This would permit examination of the Secretary-General's emerging plan for the operation, including such issues as command and control arrangements and rules of engagement. Consideration of these types of questions in a TCC would help the Security Council in arriving at decisions on mandates by ensuring that operations were supported by potential troop contributing nations.

To build on formal mission-specific committees, it would also be useful to establish an institution where troop contributors could share their expertise and experience on a range of general operational issues which cut across many peacekeeping operations. This type of operational discussion would complement the work of the Special Committee on Peacekeeping Operations, the acknowledged policy organ reporting to the General Assembly. The most appropriate body would be a formal Troop Contributors Forum, consisting of leading or major Member States engaged in peace operations or having standby arrangements with the UN. The Forum would meet regularly to discuss issues in the Standby Arrangements System and technical issues including logistics and transportation.

These institutional innovations have a strong bearing on the ability of the UN to deploy personnel rapidly. Better consultative arrangements for troop contributors would instill greater confidence among troop contributing nations, promote the availability of more personnel, help to enhance quality and preparedness for a larger number of missions, and assist the UN in ensuring a faster, more effective response to crisis.

- 1. In order to build upon current practice and institutionalize a formal consultative process involving nations contributing to an operation, the UN Secretariat and Security Council members, Member States should establish a Troop Contributors Committee for each peace operation.**

Member States should also establish a Troop Contributors Forum, comprised of leading or major troop-contributing nations, which would meet periodically to review general peacekeeping issues of an operational nature and provide a formal voice to troop contributors.

Better consultative arrangements for troop contributors would instill greater confidence among troop contributing nations, promote the availability of more personnel, help to enhance quality and preparedness for a larger number of missions, and assist the UN in ensuring a faster, more effective response to crisis



Groups of Friends

The Security Council would be in a stronger position to take early, decisive action if its sources of corporate political and military advice were expanded beyond the relatively small circles of Council Member States. One potentially important source of building political support and consolidating consensus in favour of Security Council action are the groups of "friends" which have proliferated in recent years as ways of dealing with controversial issues behind the scenes, away from formal deliberative bodies and among Member States whose involvement is crucial to the successful resolution of the dispute or conflict in question. These groups generally include some Permanent Members of the Security Council, but must include those Member States which will make substantial contributions to the ultimate solution to the problem, mainly through the provision of personnel to peace operations.

This informal, unstructured approach has been tried recently with the creation of the "Friends of Haiti" group and the "Friends of Rwanda" group. Where there is strong evidence of an imminent crisis, the Secretary-General, in conjunction with leading UN Member States, should encourage the formation of a "friends" group and provide the informal assistance of the Secretariat for its work. These groups would provide an important bridge to both the Security Council and the Secretary-General in the formulation of political advice and in the more detailed work of drafting mandates and arriving at specific plans. Their work would benefit by access to professional military advice at an early stage, prior to formal discussion in Council, when informal soundings of military options would make formal consideration of a potential mission mandate much easier. In the event that an operation had to be mounted quickly, this advance, informal consideration of options would be highly useful to potential troop contributors.

Informal discussion of an issue in a "friends" group would also help ensure the Security Council of the political support necessary for formal passage of an appropriate resolution. The Secretary-General would benefit by having his plans, concept of operations and proposed force structure reviewed by those Member States most likely to be key players in the implementation of a mission. By greater recourse to "friends" groups, and ensuring the provision to such groups of sound military advice, the decision-making processes of the UN could be substantially enhanced, to the benefit of rapid reaction.

- 2. Member States of the UN should build on the already established practices of convening informal groups of "friends" to address specific geographic situations and as one way of providing advice to the Security Council or the Secretary-General.**

Finances

The ability of the UN to finance a rapid-reaction capability is an issue of fundamental importance. The UN budgetary process is lengthy, confusing and often disappointing. Among the more compelling observations of current shortcomings in the UN was that of the ACABQ in a 1994 report on the financing of peace operations. The report commented that "the overwhelming impact of peacekeeping operations has

By greater recourse to "friends" groups, and ensuring the provision to such groups of sound military advice, the decision-making processes of the UN could be substantially enhanced, to the benefit of rapid reaction



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

the development of a rational system for the budgetting, financing and administration of peacekeeping operations is absolutely crucial

seriously affected the Secretariat's capacity properly to oversee the work of the UN; therefore, the development of a rational system for the budgetting, financing and administration of peacekeeping operations is absolutely crucial.²⁴ A combination of better budgetary procedures, new financial regulations and modest institutional innovations is essential.

The UN has recently moved toward mission budgetting on an annual basis, as an alternative to the current practice of linking budgets to mandate periods, which are often shorter than one year and cut across the UN's calendar-year budgetary cycle. Although this change will dramatically lighten the administrative load on the Secretariat (the budget submissions for 1996 should be reduced from 82 to 27) and reduce the time required for consideration of mission budgets, it is insufficient as a basis for the future. Over the short to medium term, consideration should be given to the development of a unified budget for peace operations, which would improve the planning and forecasting processes and ensure the reliability of funding required for effective rapid-reaction. This reform would not eliminate the need for assessed contributions for individual peace operations. Nor would it permit the unauthorized movement of funds from one operation's budget to another. However, it would identify all operations and their resource requirements for longer periods, placing them on a more transparent financial footing, and enabling Member States to anticipate the funds required for future peacekeeping assessments.

3. The UN should move toward the creation of a unified budget for peace operations, which would place the financing of current operations on a more coherent, predictable and reliable basis.

The UN also needs reform in its institutional systems to permit more rapid reaction to emerging crises. The ACABQ currently meets approximately 150 days per year, and a substantial portion of its work involves consideration of peace operation submissions for a budget which is now four times that of the UN's regular budget. The ACABQ is clearly over-worked and cannot devote the time and attention to peace operations that are warranted. Moreover, the budgets of peacekeeping operations are inherently different and more complex than those of other UN organizations — which are primarily salaries and require an in-depth knowledge of the programs that are to be delivered by the organization. The large logistical component and the unique nature of military operations mean that expenditures for peace operations are much different than those of the regular budget. One way of helping the ACABQ is to create a peace operations sub-committee, where special expertise could be brought to bear on financial issues. This innovation would help the budgetary process while maintaining the critical principle of accountability.

4. Member States should establish a Peace Operations Subcommittee of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ), made up of financial experts from Ministries of Defence.

A series of administrative questions within the Secretariat also needs to be addressed. In simplified form, current financial procedures to establish a peace operations budget involve the production of preliminary estimates, often entailing a Technical Survey Mission to provide background material to the Security Council's decision. In advance of a Council decision, the Secretary-General has limited



resources under provisions for unforeseen and extraordinary expenses with which to provide for pre-mandate activities. Once the Security Council approves a mission, a mission budget prepared by the Secretariat is submitted to the ACABQ. At this point, once the ACABQ has approved the budget, the Secretary-General is authorized to spend up to \$50 million on preparatory work for each peace operation, and the budget is forwarded to the Fifth Committee for review and transmission to the General Assembly. Once approved by the General Assembly, the Secretariat is authorized to send assessment letters requesting Member States to pay their assessed contributions. Payment is formally required within 30 days of receipt of assessment notices.

The Secretary-General needs greater flexibility and discretion in preparing and mounting peace operations. The current authorization levels for planning in advance of a Security Council decision on a mission are woefully inadequate. The amounts allowed for preparation prior to a decision by the ACABQ or the General Assembly are equally unrealistic. These need to be changed in the interest of getting peace operations off the ground more quickly and, in the medium term, of producing missions which can meet their objectives in a timely, effective fashion.

Some of the current budgetary rules also require reconsideration. Although the Secretary-General can now expend up to US\$50 million with the concurrence of the ACABQ, the approval of the ACABQ should be based on budgetary estimates provided to the Security Council rather than on the additional documentation normally required by the ACABQ. This would save time and a great deal of administrative effort. Moreover, once the mandate has been approved by the Security Council and the ACABQ, which currently permits the authorization of expenditures of up to US\$50 million, assessment notices should be issued to Member States, thereby speeding up the receipt of funds for each operation.

5. The Secretary-General should be given financial authority to expend funds at various phases of an operation:

- (i) authority should be provided to expend from the Peacekeeping Reserve Fund up to US\$10 million per mission for contingency planning and preparatory activities at the pre-implementation and pre-mandate phases, under provisions for unforeseen and extraordinary expenses, where the Secretary-General attests to a potential threat to international peace and security;**
- (ii) authority to expend funds should be increased to US\$50 million once the Security Council has authorized a mission but prior to consideration by the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ);**
- (iii) in urgent situations, authority should be granted to expend out of the Peacekeeping Reserve Fund a certain percentage of a mission budget, possibly in the order of 50 per cent, upon budgetary approval of the ACABQ but prior to authorization by the Fifth Committee and the General Assembly;**
- (iv) following approval of a mandate by the Security Council and the budget by the ACABQ, which permits the expenditures of up to US\$50 million, assessment notices for this peace operation should be issued immediately to Member States to facilitate prompt payment.**



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

The requirements are clear: first, greater delegation of authority from UN headquarters to field operations; and, second, the creation of a special set of financial procedures for use in emergency situations

The Secretariat needs the ability to delegate financial authority in implementing peace operations. The UN's financial and budgetary systems, which are largely headquarters-based, are clearly antiquated. The requirements are clear: first, greater delegation of authority from UN headquarters to field operations; and, second, the creation of a special set of financial procedures for use in emergency situations. A UN study of operations conducted in 1993 indicated that 75% of UN procurement for peacekeeping missions were for purchases of between US\$1,000 and \$70,000.²⁵ Delegation to the field for these relatively small amounts would reduce the load of an already over-burdened Secretariat and substantially reduce current delays in procurement. Some of the humanitarian agencies have already put into place emergency procedures which permit sufficient delegation of authority that they can function effectively and rapidly in the field. The UNHCR, for example, has a simple but effective procedure for emergency letters of instruction. The UN needs a parallel system providing for delegation of financial authority to appropriate levels. Implementing such a system would help address the chronic problem of the relationship among the Chief Administrative Officer, the Head of Mission and the Department of Administration and Management in New York.

- 6. Member States and the Secretary-General should work toward the adoption of a set of financial regulations which would permit the UN to function adequately in a crisis situation. These regulations would involve the delegation of responsibility and commensurate authority to appropriate senior UN officials (Under-Secretaries-General, Special Representatives and Force Commanders) to facilitate the effective implementation of peace operations.**

An equally vexatious issue is the UN's cash-flow problem. Due to late or unpaid contributions, the UN often has no funds at its disposal for operations. Often the Secretariat is forced to borrow from one mission account to pay for routine operations in another. In 1993 the General Assembly established the Peacekeeping Reserve Fund, but it remains under-financed and, in any case, is authorized at only US\$150 million, a sum inadequate in light of current operational requirements. The 1993 study of the Independent Advisory Group, *Financing an Effective United Nations*, co-chaired by Shijuro Ogata and Paul Volcker, supported an increase in the fund, which the Secretary-General has subsequently urged be raised to US\$800 million. In the short to medium term, Member States of the UN should endeavour to increase the authorization of the fund to approximately the amount required to fund one month's operations, based upon the current total peacekeeping budget, or a total of approximately US\$300 million. It would also be useful if interest revenue could be retained in the Peacekeeping Reserve Fund.

- 7. The funding of the revolving Peacekeeping Reserve Fund for current operations should be increased to US\$300 million from the current \$150 million, by way of assessed contributions from Member States, and interest revenue should be retained in the Fund.**

While the traditions of the UN's financial system tend toward centralization of control, the idea of delegation to appropriate levels of authority needs to be pressed with vigour. A 1994 report of the Secretary-General on restructuring the UN Secretariat indicated that, "The process of modernizing management practices — an essential



underpinning of any credible reform effort — still needs priority attention, with particular emphasis on the delegation of authority in both financial and personnel administration.” It went on to state that the Secretary-General is concerned that the Organization “functions today under a regime of control from the top rather than one of decentralized operational responsibility.”²⁶

The Strategic Level

At the level of the UN Secretariat, the key requirement is to keep up the momentum of the past two years, in spite of the UN's financial difficulties. In addition to continuing work on “steady-state” peacekeeping, efforts also need to be made to focus attention on the particular requirements of rapid reaction, in order to ensure that systems are in place to facilitate the planning of missions and the early identification of mission groups capable of quick deployment. As US Presidential Decision Directive 25 emphasized, “the goal is not to create a global high command but to enable the UN to manage its existing load more effectively.”²⁷

Early Warning

The Security Council and UN member states would respond more rapidly to crises if there were effective systems of early warning, triggering contingency planning and the decision-making process at the political level. Recent efforts to pool information among DPKO, DPA and other relevant departments are likely to result in the availability of a much higher standard of assessed information at the political level, particularly for Security Council members. Recent reports, such as *The United Nations in Its Second Half-Century*, by the Independent Working Group on the Future of the United Nations, have placed special emphasis on early warning and the need for better machinery within the UN Secretariat. Although its approach to early warning has validity, possibly of equal importance is the need to share early-warning information among the UN, the specialized agencies and regional organizations, which could enhance the depth of such reports. Given the UN's current financial situation, the Secretary-General should be encouraged to cooperate with Member States with national capabilities in this area, with a view to helping develop and refine the UN's early-warning capabilities.

8. **The Secretary-General should continue to refine the early-warning capabilities of the Secretariat, concluding additional agreements between the UN and Member States to share information. He should ensure that the early-warning capabilities which already exist within the UN system and related organizations are effectively pooled and that Member States and regional organizations have access to this material.**

A major improvement would be the development of an early-warning “alert system”, linked through the contingency planning efforts of the Secretary-General to the Security Council. Getting these triggering mechanisms and linkages right would be crucial to making an early-warning system function to the benefit of rapid reaction. The heart of such a system could be the recently-created Situation Centre, which might collate and analyze early-warning data and provide an alert service to the Secretary-

While the traditions of the UN's financial system tend toward centralization of control, the idea of delegation to appropriate levels of authority needs to be pressed with vigour



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

General. The key function to be performed by the Situation Centre, in collaboration with the rest of the Secretariat, especially DPKO and DPA, would be to prepare assessments enabling the Secretary-General to act on his authority under Article 99 of the Charter to bring to the attention of the Security Council "any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security."

Current early-warning systems could be substantially strengthened by working towards an element of "automaticity" in early-warning arrangements

Current early-warning systems could be substantially strengthened by working towards an element of "automaticity" in early-warning arrangements. Ideally, as Dr. Jessica Tuchman Mathews, of the Council on Foreign Relations, New York, has suggested, "The UN should develop an automatic system of responses.... The key is that a certain set of findings would trigger a set of predetermined responses for rapid reaction."²⁸ In such a system, the Security Council would automatically review a potential crisis situation in close coordination with the Secretary-General. Such events would simultaneously trigger contingency planning efforts, or at least "contingency thinking", within the UN Secretariat. Over time, regional organizations could both feed into the system and also receive information from such a system, allowing them to play a greater political role.

These measures would have two important and complementary results. They would help reduce the decision-making time of the Security Council during a crisis by increasing the timeliness and quality of information available. They would also activate at an early stage the types of contingency planning efforts that are indispensable to an integrated response to crisis on the part of the UN.

- 9. Member states and the Secretary-General should work toward the development of an "early-warning alert" system, which would draw potential crisis situations to the attention of the Secretary-General and the Security Council and initiate contingency planning, or at least initial "contingency thinking", within the Secretariat.**

Strengthening the UN Secretariat

The Security Council requires comprehensive, corporate political/military advice on a continuous basis to improve its decision-making. This includes advice which weighs the security implications of early warning information and the feasibility of various military options. In recent years, a number of Council decisions have been criticized on the grounds that mission mandates have been impractical and unimplementable, leading to inevitable military problems as operations have been mounted. Nothing can tie the hands of the Security Council in making decisions. However, the possibility of more reasoned judgements would be enhanced if the idea of military advice were more firmly imbedded in the traditions of Council deliberations and the culture of the UN system. The Charter originally assigned the Military Staff Committee (MSC) a primary role in providing this strategic advice and direction. The Cold War subsequently arrested the development of the MSC and led to the evolution of the Secretariat to fulfill this vital function. In today's environment, the Secretariat will continue to play a central role in advising the Security Council in the conduct of peace operations.

At the same time, building the ability to obtain sound military advice is no easy task. Structural innovations are unlikely to be accepted at this time in the UN's



Sound military advice is fundamental if the UN is to launch peace operations quickly and effectively in response to crisis

evolution, particularly those involving Charter reform or seen to be infringing on the prerogatives of the permanent five members of the Security Council. Instead, the most practical way of ensuring the presentation and consideration of comprehensive military advice to the Council is to continue to reinforce the military capabilities and professionalism of the Secretariat, especially bolstering the role of the Military Adviser to the Under-Secretary-General for Peace-keeping Operations. A substantially strengthened DPKO, with integral links to the humanitarian and other agencies and possibly the non-governmental sector, and with an enhanced military presence largely provided by Member States, would increase the prospects that military considerations would be given due consideration in Council deliberations. Sound military advice is fundamental if the UN is to launch peace operations quickly and effectively in response to crisis.

Current initiatives head in the right direction. The Standing Task Force on UN Operations provides a potentially sound basis for a much more structured approach to crisis management. The Secretary-General is also encouraging a more collegial approach among all key Secretariat departments, and these efforts have reduced the departmental rivalries which once bedeviled some operations. The Secretary-General should be encouraged to build on this success by establishing a cross-departmental civil policy unit involving DPKO, DPA, DHA and the Centre for Human Rights which would fulfil two functions. At the level of policy planning and analysis, it would coordinate the human rights and civil affairs aspects of peace operations, and at the level of operations, it would ensure logistic support and coordination for human rights monitors, election observers and other civilian activities in the field. Such a unit could assess the elements necessary for civilian field work, so that the lessons learned in operations such as Cambodia, Rwanda, El Salvador and Haiti are not lost.

DPKO has undergone steady improvements since its establishment in 1992. The strength of its military elements has increased through personnel on loan from Member States and the creation of fully-funded positions.²⁹ The Office of Military Adviser has also become the recognized focal point for advice on all military matters in the UN. The Secretary-General has also bolstered the policy planning and operational analysis capabilities of the Secretariat. To help ensure the "unity of effort" which is the key to responding to multidimensional crisis situations, he has sought the cooperation of key humanitarian agencies and non-governmental organizations. Much more can be done, however, to consolidate planning and reduce the lead time prior to Security Council decisions or budget preparations. The Secretariat should move towards what Lieutenant-General (ret'd) J. K. Dangerfield has called an "iterative process", where there is a high degree of cooperation between the political and strategic levels.³⁰

These are important steps for all peace operations, but are most crucial to those requiring a rapid response. The current directions of the Secretary-General should be encouraged. The military capabilities and professionalism of the UN Secretariat should continue to be reinforced, in the short to medium term mainly through national contributions. The lead role of DPKO in peace operations should be acknowledged, but contingency planning should continue to be based on a team approach involving all of the Secretariat and interested agencies. Moreover, the Office of Military Adviser should be strengthened, to ensure that he is able to provide timely, comprehensive



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

military advice to the Secretary-General and the Security Council. One specific initiative which should be pursued, in order to strengthen the place of military advice within the UN system, particularly in the Security Council, is the convening of monthly meetings between the Military Adviser and the military advisers of Member States of the Security Council.

- 10. The Secretary-General should continue the process of strengthening the Department of Peace-keeping Operations, including through loans and secondments from Member States, with the objective of establishing an effective political and military central staff for peace operations; Member States should be encouraged to assist in these efforts.**

The Office of Military Adviser should be strengthened to enable it to execute fully the advisory functions assigned to this office.

In order to provide better and more continuous military advice to members of the Security Council, the Military Adviser should institute a system of informal, regular meetings with the military advisers of all Member States of the Security Council.

In addition to improvements in the UN Secretariat, a series of *ad hoc* measures should be implemented over the short to medium term to enable the UN to call on the resources of Member States on short notice. A "roster system" might usefully be developed to provide a list of prominent individuals with political or diplomatic backgrounds who would be prepared to serve as Special Representatives of the Secretary-General in particular situations. A parallel system for military personnel could be of even greater usefulness. A roster system for future Force Commanders, in addition to helping to identify senior officers for peace operations, could also be used to help develop common UN practices and procedures. If groups of potential Force Commanders were brought to the UN for periodic discussion of a variety of operational issues, these informal meetings would help in the advance preparation of missions, particularly those where Force Commanders had to be appointed quickly in order to get a mission on the ground rapidly.

- 11. In conjunction with Member States, the Secretary-General should develop rosters of senior military commanders who might serve as Force Commanders in UN operations and bring these officers to UN headquarters for periodic discussions about contingency planning, mandates, operational guidance, the integration of humanitarian and human rights concerns into peacekeeping operations, and lessons learned from past operations.**

Logistics

One of the most important components of rapid reaction, requiring integration into planning at all stages, is strategic transportation and logistics. The UN has gone a long way in the past two years towards a more professional, systematic approach to logistics, the basis of which is a system of standard regulations and procedures to facilitate rapid reaction. There is now a series of support manuals, either complete or



in the preparatory phases, such as the *Field Administration Manual*, the *Operational Support Manual* and the *Procurement Manual*. These need to be reviewed in order to incorporate the recommendations of the Logistics Working Group and the High Level Expert Procurement Group, with a view to issuing revised manuals within the next year. In addition, the recent work of a trilateral working group (Canada, United Kingdom and the United States) on peacekeeping services agreements, transportation, procurement and field mission organization is generating important conclusions for possible incorporation into the UN's procedures.

Despite these advances, the product of two years of reform efforts, there is considerable scope for improvement. An internal report on the UN's procurement practices stated in 1994 that, "without radical changes in the culture, procedures and practices of procurement, efficient and cost effective support to Headquarters and Field Missions will become unsustainable in the near future." To enhance rapid reaction, essential supplies and equipment must be available immediately. There is a need, therefore, to explore the idea of "standing contracts" with commercial firms, based on contingency plans, to augment support provided by Member States under the standby arrangements system.

In order to ensure responsive strategic transportation and early logistics support, a number of other planning mechanisms need evaluation, including the use of "brokerage" systems to lease transportation on short notice, backed up by the greater use of standing contracts between the UN and commercial suppliers for frequently-used items. Logistical data also needs to be identified more clearly in the standby arrangements system, in order to facilitate rapid deployment of operational units with full equipment. In view of the likelihood over the medium term that the UN will be required to lease or acquire much of its own equipment, especially for complex peace operations, the UN needs to look at the most cost-effective ways of ensuring the availability of appropriate types of equipment, and explore the issues of regional stocks and pre-positioning. These are measures which could substantially improve support to rapid-reaction missions, while proving highly cost-effective for the UN.

- 12. The United Nations, as it develops generic and mission-specific contingency plans, should work on standing contractual arrangements with suppliers, either Member States or the non-governmental sector, for the provision of strategic movement and work as well to flesh out the "peacekeeping services agreement" concept with UN Member States.**

The UN should also develop packages of equipment for generic missions, including equipment necessary for support of humanitarian assistance and disaster relief, and work toward the acquisition/lease and pre-positioning of appropriate types and quantities of such equipment, or enter into a supply agreement with Member States for the provision of this equipment from National Reserves.

Standby Arrangements

As a fundamental requirement of rapid reaction is the availability of well-trained, adequately-equipped personnel, the standby arrangements system is indispensable.

"without radical changes in the culture, procedures and practices of procurement, efficient and cost effective support to Headquarters and Field Missions will become unsustainable in the near future."



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

The UN began to construct a system of standby forces in 1964, but only a handful of Member States entered into an arrangement with the UN. The explosion in demand for troops in the early 1990s led the Secretary-General to establish a Task Force on Standby Forces Arrangements in 1993 to recommend how the UN might improve its approach. After more than a year of intensive work, the team developed a new framework for concluding agreements between Member States and the UN through the completion of comprehensive memoranda of understanding (MOUs). While such MOUs in no way prejudge national decisions on participating in operations, they provide organizational and technical details sufficient to allow generic planning and the development of logistic support packages. The recent MOU signed by Denmark, covering the provision of a brigade-sized headquarters, is a good example. The current system could usefully be enhanced if additional information were contained in such agreements, which specified the range of operations in which units or individuals might participate, or indicated readiness targets which Member States agreed to meet. The 1994 Canadian Defence White Paper strongly endorsed this approach.³¹

The Standby Arrangements System is one of the pillars of the current UN approach to peacekeeping. The Secretary-General should be encouraged to continue his emphasis on refining these arrangements as one of the keys to an effective rapid-reaction capability. Yet much more could be done. As the former Military Adviser to the Secretary-General, Major-General Maurice Baril, has remarked, "we need a better system than to beg every time there is a crisis."³² The "building block" approach currently being pursued by the the Standby Arrangements Management Unit of the UN Secretariat could be complemented by the conclusion of Peacekeeping Services Agreements (PSAs) between the UN and Member States. These PSAs, along the lines of the Canadian model currently undergoing a trial run in Haiti, would provide detailed specifications of equipment and personnel, as well as costing, reimbursement and other financial data, enabling the UN to prepare mission budgets quickly. Standby arrangements MOUs might usefully contain readiness targets, which would indicate the number of days required to move or the degree of warning necessary to move to shorter readiness states.

**"we need a better system
than to beg every time
there is a crisis."**

- 13. The Secretary-General and Member States should continue to refine and strengthen the Standby Arrangements System, with special emphasis on the ability of Member States to meet specific readiness targets for potential service in rapid-reaction operations.**
- 14. The Secretary-General should be encouraged to use new techniques, such as the "peacekeeping services agreement" concept, to facilitate more rapid deployment of missions and more effective and efficient administrative and logistic support for deployed missions.**

Standby MOUs should also contain data specifying types and levels of training. Redressing gaps in training could be done through the use of the UNTATs, based on agreed training standards developed in DPKO's Training Unit. Ideally, contingency planners would identify a range of potential tasks in future peace operations, including missions of a multidimensional nature. The Training Unit would then develop training standards for each discrete task which could be disseminated to troop contributing nations. The Standby Arrangements Unit could coordinate information on contributing states, their units and their standards of training. Further steps, either training or exercises, could then be taken towards ensuring the availability of mission groups

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



which are capable of covering all necessary functions in a peace operation and which are able to work together on short notice.

A key problem in the UN's response to crisis situations has been a shortage of civilian personnel with a full range of experience and expertise who could serve on relatively short notice in headquarters operations or in field missions. Urgent operations trigger enormous increases in workload, with commensurate demands for staff for deployment into the field or as staff for offices assigned to Special Representatives. These demands can rarely be met easily by a UN Secretariat which is not particularly large in the first place. This is particularly true when confronting new geographic situations, when there is likely to be a deficiency in linguistic capability or a lack of immediate diplomatic experience with the country or region concerned. Crisis situations can only be managed effectively by drawing on the good will and resources of interested Member States, which might be able to provide short-term assistance to the UN. The Secretary-General, in cooperation with Member States, should prepare for these contingencies by developing systems which can supply civilian personnel on short notice in the event of crisis.

15. In order to develop a pool of expertise to assist the UN in responding to urgent situations, Member States should explore the advance identification of personnel with expertise in relevant areas who could be seconded into the UN Secretariat for short-term assignments.

In order to refine further the Standby Arrangements System, the UN, in conjunction with Member States, should consider convening annual meetings of all states with standby arrangements, as well as those which have given notice of their intention to conclude a MOU. These meetings would focus on key operational issues likely to arise as standby arrangements are triggered by the UN: training standards, the formation of capability components, guidelines to promote inter-operability, etc. While they need not constitute a formal, decision-making body, these meetings would build familiarity with the standby arrangements system, help to instill greater confidence among troop contributors and work towards changes in practice which could enhance the ability of Member States to work together.

The Operational Level

The most serious problems in peace operations within the UN system are found at the operational level, where there is a virtual vacuum in terms of any reasonable capability. The planning and organization of missions are invariably undertaken on an *ad hoc* basis, delaying a coherent UN response to conflict by months in virtually every case. The former Commander of NATO's AMF(L), Major-General (ret'd) A. G. Christie, has written, the UN "is forced to begin planning for every operation virtually on a clean sheet of paper under tight time pressures.... As a result, the UN has often been criticized for its slow response to meet the operational requirement."³³ While missions are being planned, functions best undertaken at the operational and tactical levels are attempted at the strategic level, thus fostering an unhealthy degree of centralization at UN headquarters, confusion among levels of authority, and slow reaction time where rapidity and effectiveness are paramount.

A key problem in the UN's response to crisis situations has been a shortage of civilian personnel with a full range of experience and expertise who could serve on relatively short notice in headquarters operations or in field missions

The most serious problems in peace operations within the UN system are found at the operational level, where there is a virtual vacuum in terms of any reasonable capability



**Indispensable to filling
the vacuum at the
operational level of the
UN is creating a
headquarters unit**

A UN Operational-Level Headquarters

Indispensable to filling the vacuum at the operational level of the UN is creating a headquarters unit. It should be capable of rapid deployment under the authority of the Security Council and at the strategic direction of the Secretary-General, and it should function as an integral part of the UN Secretariat. Such a headquarters, which might consist of between 30 to 50 persons, would be responsible for the development of generic contingency plans and, as a crisis appeared to be imminent, for mission-specific contingency plans. Various proposals have been made for the creation of such a unit. The most basic have focussed upon a Member State making available to the UN the required planning and command and control element on a standby basis. Though they represent an improvement over the current system, such proposals fall short of the need in terms of multi-dimensionality, contingency planning capability and, above all, reliability.

Another approach at the operational level would be to envisage the establishment of a standby, deployable military and civilian headquarters drawn from a number of Member States, with individual contributions remaining in their countries in a "double-hatted" capacity. Personnel assigned to this headquarters would receive prior training so that they could be brought together periodically for exercises. They would receive mission-specific training from a crisis action team located in the UN Secretariat prior to an operation. This option provides for a joint, multi-functional, multinational operational-level headquarters. However, it could not be brought together sufficiently quickly for effective deployment in a crisis. Moreover, its ability to train effectively or to conduct sustained contingency planning would be extremely limited.

The most promising approach in the short to medium term, therefore, is the creation of a permanent cadre headquarters or dedicated operational-level planning cell, whose focus is the development of plans in accordance with political/strategic guidelines and tailored to available tactical assets. As the prospects of deployment neared, it would be charged with elaborating a mission concept of operations and advising the Secretary-General on the nature of a mission mandate. It would be multinational, drawing its personnel widely from Member States of all regions. It would also be multidimensional, reflecting the requirements of the more complex operations of the 1990s, with a substantial civilian staff of diverse experience in the areas of civilian police, humanitarian assistance, human rights, and legal affairs. This staff, seconded or loaned by Member States to the UN Secretariat, could be deployed into a theatre of operations under the authority of the Security Council and at the direction of the Secretary-General but without further authorization at the national level.

This operational-level headquarters should be capable of directing at least 5000 personnel, possibly more if the headquarters is augmented at the time of deployment. It would be intended to conduct a "first in, first out" operation, moving into an area rapidly but capable of being removed equally quickly, three to six months later, once an operation had terminated or a more traditionally-organized peace operation had been mounted. When not deployed, the headquarters would function in fixed accommodation at a specific location. Mobile equipment would be provided by Member States or purchased by the UN and stored nearby for training purposes and rapid deployment with the headquarters.



Because of the deficiencies of both the above alternatives, the idea of a permanent operational-level headquarters is the most effective way of filling the vacuum at the UN's operational level.

16. The Secretary-General, in conjunction with interested Member States, should establish a permanent UN operational-level headquarters, which would be a standing, fully-deployable, integrated, multinational group of approximately 30 to 50 personnel, augmented in times of crisis, to conduct contingency planning and rapid deployment as authorized by the Security Council.

To ensure multidimensionality, the headquarters should contain a significant civil affairs branch with linkages to the key humanitarian and other agencies and the non-governmental sectors.

One of the key duties of the operational-level headquarters, when not deployed, would be to develop a series of "contingency packages", whereby "type" operations would be planned, utilizing information based on the standby arrangements system. These contingency packages would be derived from the experiences of a variety of operations. They would include detailed information concerning the numbers and types of personnel and equipment to be moved, which would then be coordinated by DPKO. Such contingency planning would allow participating Member States to prepare for specified degrees of self-sufficiency upon deployment. The headquarters, in association with DPKO, would also be able to develop detailed "matching" arrangements between Member States willing to provide troops and those willing to provide equipment for deployment. Such matching arrangements would also extend to training, not exclusively on designated equipment, but also for a broad spectrum of contingencies that a rapid-reaction mission might be expected to execute.

17. The operational-level headquarters should be tasked to undertake generic contingency planning when early-warning mechanisms are triggered as well as liaison with regional organizations and agencies, and a wide variety of training objectives.

The Vanguard Concept

The most crucial innovation in the UN's peace operations over the next few years would be the full development of what this report calls the vanguard concept. Under this concept, Member States would link their national units to the operational-level headquarters by way of the standby arrangements system, and according to generic contingency plans and a range of force structures which would depend on the nature of the operation. Such national forces would remain in their home countries under the command of national authorities until requested by the Secretary-General and approved for deployment by national authorities. Following authorization to deploy, these forces would formally be placed under the operational control of the Secretary-General. Strategic movement of these forces would be the responsibility of the Secretariat, in conjunction with participating states. Logistic support for these forces would be planned in advance in coordination with the Secretariat and executed by the operational-level headquarters, using pre-stocking and whatever support can be obtained through regional arrangements.

The most crucial innovation in the UN's peace operations over the next few years would be the full development of what this report calls the vanguard concept



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

The vanguard concept is based on the principle of linking all of the levels of the UN system, especially an operational headquarters and mission groups provided by Member States at the tactical level, for the purpose of deploying a force as rapidly as possible for a brief period

The vanguard concept is based on the principle of linking all of the levels of the UN system, especially an operational headquarters and mission groups provided by Member States at the tactical level, for the purpose of deploying a force as rapidly as possible for a brief period, either to meet an immediate crisis or to anticipate the arrival of follow-on forces or a more traditionally-organized peacekeeping operation. With more sophisticated and precise standby arrangements with troop-contributing nations, along with the support of a permanent operational-level headquarters, the UN Security Council would have at its disposal tactical units or vanguard groups capable of deploying a multidimensional operation of up to 5000 personnel.

- 18. The United Nations should develop a vanguard concept which would link the operational-level headquarters with tactical elements provided by Member States to the Secretary-General through the standby arrangements system.**
- 19. The Secretary-General and Member States should consider organizing standby units into multinational "capability components", corresponding to function (observation force, humanitarian assistance force, ceasefire monitoring force, etc.) with appropriate training and exercising to enhance readiness. These capability components might include some of the newer tasks of multidimensional operations (natural disaster relief, humanitarian emergencies), working in close conjunction with other sectors of the UN and non-governmental organizations.**

The Tactical Level

At the tactical level of the UN system, or the operation on the ground, virtually all of the assets belong to Member States. If the vanguard concept is to be workable, the challenge in this area is to provide capable, multi-functional personnel which can form part of any UN rapid-reaction mission group. This is best achieved through the development of training and equipment guidelines which will ensure a minimum level of performance and equipment standards when national units are deployed under the operational control of the UN. The core of this approach is the standby arrangements system now under process of development in the Secretariat (and discussed earlier in this chapter).

The Availability of Personnel

A number of measures could usefully be added to the steps already under way to increase the numbers of well-trained personnel available for deployment. Member States which may have reservations about contributing to peace operations should bear in mind an important recent development in the legal field related to the security of UN personnel - including peacekeepers: the Convention on the Safety of UN and Associated Personnel. The main objective of the Convention is to protect personnel serving in UN operations. Once it has entered into force, this instrument should provide an element of reassurance to Member States by extending the scope of legal protection available to their nationals participating in UN peace operations. Member States should be encouraged to ratify this Convention and bring it into force as soon as possible.



One problem in crisis situations is securing civilian personnel to serve in peace operations. This is particularly difficult in the case of civilian police, where pressing domestic responsibilities in most troop-contributing states make availability on short notice to the international community a major hurdle. It would be highly useful if Member States could develop their own national procedures which ensured the availability of experienced personnel on short notice in the event of peace operations. National experience in recruiting personnel for the UN Volunteers might offer useful precedents. Member States could help by training personnel to international standards and developing mechanisms to ensure availability. For its part, the UN would need to create a database which could capture information provided by national authorities.

20. Member states should work with the United Nations to ensure the availability of qualified civilian personnel, in such areas as civilian police, human rights, legal advisors, election observers, etc., to serve in peace operations.

Member states should be invited to sponsor training sessions leading toward the creation of rosters of experts for urgent missions.

Training

Obtaining the trained units needed to deploy rapidly and function effectively on short notice is, in a multinational context, both difficult to achieve and absolutely crucial to the success of a peace operation. Military forces are very frequently well trained at the national level for a variety of contingencies, but they are not necessarily trained for tasks in modern peace operations. Civilians may bring skills to bear in certain missions, but sometimes lack skills appropriate to a UN operation. Nevertheless, as a recent report noted, specialized training should not replace traditional military training or try to supplant the experience of civilians. "Instead, traditional military training should be modified to include the unique tasks of peace missions because armed forces are now called upon to perform a wide variety of tasks to help resolve conflicts, as well as to be prepared for combat. Likewise, civilians destined for peacekeeping service should receive some specialized training to supplement expertise gained during their careers."³⁴

To enhance rapid reaction, the UN and Member States need to address the nature of training to be conducted and the management systems which should be put into place to ensure that national training programs are responsive to the UN's requirements. It is essential that training curricula be based on credible contingency plans which clearly indicate the tasks that military and civilian elements will be expected to implement in the field. This assumes a central role for DPKO in coordinating contingency planning with training, and in ensuring that both components act in coordination with the Standby Arrangements Management Unit. Training at the operational level should enable a mission headquarters to deploy on short notice an effective multinational, multidimensional operation. At the tactical level, training should prepare units and individuals for rapid deployment in peace operations.



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

In order to ensure that units from Member States are trained to participate effectively in peace operations, the UN Secretariat has to assume a more prominent role in the area of training

In order to ensure that units from Member States are trained to participate effectively in peace operations, the UN Secretariat has to assume a more prominent role in the area of training. Specifically, DPKO should take the lead in the development of training standards and guidance to troop contributing nations, as well as an ability to ensure that Member States are adhering to training standards consistent with UN requirements. This could be done by way of the UNTAT System, which, in addition to current duties, could try to identify training needs in Member States and develop ways for redressing any training gaps. An annual report in which Member States with standby arrangements relay information to the UN on peacekeeping training and capability standards might help to identify the most obvious requirements on which the UN should be devoting its resources.

- 21. The Secretary-General, in cooperation with Member States, should develop a set of generic and mission specific training standards and "type" curricula applicable to all troop contributing nations. Member States with standby arrangements with the Secretary-General should provide the UN with annual training summaries outlining the training activities undertaken and proposed for those units identified in the standby arrangements system.**

Towards a Vanguard Concept

The emphasis of this chapter has been on recommendations which span all four levels of the UN system and which, if implemented, would create an integrated model for rapid reaction from decision-making at the highest levels to the deployment of tactical units in the field. If all of the levels of the UN, political, strategic, operational and tactical, work together collegially, unity of effort will be achieved among the disparate Member States, organizations and groups that contribute to peace operations. Only by reforming a variety of diverse capabilities will a rapid-reaction capability be created and sustained. In the short and medium terms, the vanguard concept offers the best possibility of achieving that goal.



CHAPTER SIX

A VISION OF THE FUTURE:

THE LONG-TERM PROSPECTS FOR RAPID REACTION

"The fact that the theoretically best solution is not at present politically feasible does not mean that the system must simply muddle on indefinitely in its present condition. A great deal can be achieved without constitutional change, by changes in such salient features as geography, legal mandates and behaviour."

Sir Brian Urquhart and Erskine Childers, 1993.

Balancing Pragmatism and Vision

The focus of this report is on identifying practical proposals to enhance the UN's rapid-reaction capability in the short to medium term, given the current and foreseeable political and financial conditions of the UN system. These conditions do not preclude innovation. Indeed, most of the recommendations of the report call for significant changes in the way the UN conducts peace operations. But current conditions, especially on the financial side, define the parameters within which options can be considered practical. Simply put, the ideal may not be practicable in light of various constraints binding today's UN.

The search for the practical, however, should not stifle vision. Current conditions are not immutable. In conducting this study, we have therefore sought to strike a balance between pragmatism and vision, placing emphasis on what is feasible under current and foreseeable conditions, while seeking to engage the debate on what may be desirable in the longer term.

The recommendations already outlined are practical and realizable under present or foreseeable political and financial conditions. They may prove insufficient, however, in remedying all of the deficiencies in the UN's capacity to react rapidly. Clearly, the first step is to implement these ideas before embarking upon more far-reaching schemes which may in the end prove unnecessary. Ultimately, whether further action is required will depend upon the perceived gravity of the outstanding problems, as well as the cost and effectiveness of measures needed to rectify them. Because reform may prove to be a slow process, it is relevant now to begin longer-term thinking about logical next steps.

In looking ahead, this chapter addresses four separate issues. The first is the question of how new, advanced technologies can be placed at the service of the UN both to increase effectiveness and also to reduce costs, mainly those associated with the deployment of personnel. The second issue is increasing the supply of specialized components of a rapid-reaction capability, especially civilian police, where demands have become especially acute. The third concern is the viability of a UN Standing Emergency Group. Lastly, the chapter looks at financial issues and the need for the UN to secure an independent source of revenue over the long term.

The ideal may not be practicable in light of various constraints binding today's UN. The search for the practical, however, should not stifle vision



Advanced Technologies for Peace Operations

The application of advanced technologies to the field of peace operations offers considerable potential benefits to the UN. In many cases, new technologies would enhance the UN's effectiveness on the ground and its capability to react more rapidly to crisis. In other cases, there is substantial potential to reduce the costs of peace operations, by using technology in the place of personnel deployments. In broad terms, the types of technologies which could play a greater role in peacekeeping operations are: surveillance technologies, communications equipment and enhanced information management systems. Each category offers significant long-term potential to improve the UN's ability to carry out advanced planning and to establish an operation on the ground quickly.

To some extent, advanced technologies have already been applied successfully to peace operations. Aerial surveillance technologies were used in UNEF, and both fixed and rotary-wing aircraft have provided this service in several missions since the 1950s. Ground-sensor systems have also been used on occasion, such as in the non-UN Multinational Force and Observers in the Sinai. Current state-of-the art technologies far exceed these earlier techniques and offer substantial advantages to the UN. The use of AWACS technology has demonstrated its utility in the area of monitoring no-fly zones in the former Yugoslavia, and analogous capabilities are available for maritime operations. An attractive technology for a variety of peace operations is aerial reconnaissance of ground activity. Access to satellite capability through national means and by way of private sector cooperation may have great strategic potential and could prove crucial to a properly functioning early-warning system.

At the operational and tactical levels, Joint Surveillance Target Attack Radar System (J-STARS) technology would be a key asset for Heads of UN Missions and Force Commanders. The technology available today would permit Force Commanders to have access to satellite imagery in real time. The ability to locate, identify and monitor virtually all vehicular movement throughout a theatre of operations has obvious applicability to monitoring, surveillance and control missions. Such a capability could be augmented through more extensive use of a wide range of portable ground sensor systems, including night vision equipment.

The right combination of communications and information management technologies represents an indispensable component of reliable, effective command and control systems. Command, Control, Communications, Computer and Intelligence systems (C4I) would incorporate the full range of strategic and tactical communications networks, together with data processing capabilities and real-time information transfer. Most such "packages" are available with a number of training and simulation programs which would greatly strengthen the UN's ability to develop training programs and conduct widely-dispersed training sessions. A training system linking the growing network of national peacekeeping training centres to the UN and national units could be instrumental in this process.

Advanced technologies cover a multitude of fields, and their potential applications to peace operations would need careful evaluation on a case-by-case basis. However, they have the potential to affect the work of the UN system at every level studied in this report. For example, communications and other technologies which assist in early

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



warning would be applicable at the political and strategic levels, while improved surveillance capabilities could be applied at both the strategic level, with appropriate "down links" to the UN Secretariat, and also the operational and tactical levels, in order to monitor local movements and activities within a theatre of operations. To some degree, surveillance technologies and information management systems could be integrated into an organization-wide system to enhance contingency planning, logistics preparations and the management of a significantly decentralized operation between the Secretariat and Field Missions. Communications technologies might be a key to the successful devolution of responsibility and authority within a global UN system which currently suffers from excessive centralization.

Over the long term, the acquisition of advanced technologies for the UN in peace operations faces two major, related obstacles: political and financial. On the political side, a number of UN Member States are bound to be wary of systems and equipment designed for advanced surveillance, intrusion detection, early warning and enhanced analytical capabilities, even if similar systems are already part of the national inventories of neighbours or adversaries. Some of these systems, even those available commercially, might be considered too "intrusive" for use by an inter-governmental organization. Even if these political hurdles can be overcome, acquisition of these capabilities faces enormous financial obstacles. A number of studies have contended that there are "real cost savings in terms of manpower...when compared to traditional methods of peacekeeping",³⁵ but the costs of some systems are well beyond the foreseeable capacity of the UN. Financial considerations, in fact, go beyond the purchase price of individual items, since advanced technological systems usually require extensive supporting infrastructure, including a qualified management structure.

Over the long term, the acquisition of advanced technologies for the UN in peace operations faces two major, related obstacles: political and financial

A prudent, long-term approach to these issues would focus initially on the acquisition of advanced communication/information management systems for UN headquarters and the field. These would be "secure" systems which could readily be linked electronically to a variety of national systems provided to the UN under memoranda of understanding. The UN could then build upon this base, adding a variety of cost-effective "operational" elements, depending upon the nature of the UN's current peace operations, possibly by way of the Standby Arrangements System, under agreements with Member States similar to current practice with respect to personnel and conventional equipment.

Given the virtually limitless technological options available and the potential costs of technology, any program to investigate the acquisition of such capabilities must be highly disciplined. There are key questions which will demand firm answers. Can the use of advanced technology increase the effectiveness of peace operations? Can it reduce overall costs? Which technologies are appropriate for the UN? What is the "value-added" of these systems both at headquarters and in the field? How would new technologies help the UN in moving more rapidly in response to crisis? These questions raise the issue of the management infrastructure required to employ these types of systems effectively. It is worse than useless to embark upon an expensive program of equipment acquisition if the information which these systems yield goes unanalyzed or underutilized. The current financial crisis of the UN argues that many of these issues are best dealt with over the long term, despite possibilities of



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

incremental steps in the short to medium terms. Moreover, extensive analysis of needs, costs and benefits will be essential, followed by the development of a carefully-prepared implementation strategy.

The challenge of mobilizing the long-term benefits of advanced technologies has been repeatedly addressed by many UN Member States. The techniques which could be used to improve peace operations are widely known and understood in many quarters. What is now required is a method to harness this knowledge for the long-term benefit of the UN's peace operations.

22. The Secretary-General, in cooperation with Member States, should establish a High-Level Group of Technological Experts to study the potential application of advanced technologies to strengthen the UN's effectiveness in peace operations and its capacity to react more rapidly to crisis situations.

Securing the Civilian Components of Rapid Reaction

One of the most important differences between the military and civilian units in peace operations is their relative abilities to launch operations quickly. Whereas most military forces are trained and equipped for relatively rapid deployment, and can even enhance their readiness standards over time, the civilian side suffers from a number of inherent problems. The most significant problem is that civilians are generally drawn from pools of individuals who occupy positions with domestic responsibilities. In order to take up positions in international operations, they generally have to secure their releases, and sometimes find others to take up their duties. In some cases, the process takes months. While this might seem to be a problem for which there are adequate short to medium term solutions, addressing the real deficiencies on the civilian side of peace operations will require long-term approaches.

Some UN Member States have responded to these difficulties by forming small rapid-reaction teams, particularly in the humanitarian assistance and natural disaster areas, composed of governmental or non-governmental personnel, which can be put at the service of the UN or its agencies within hours. These teams have been particularly useful in getting a UN presence on the ground quickly in the case of emergencies and providing first-hand information for the humanitarian assistance or disaster relief operations which are to follow. The availability of these teams from a number of national governments has also meant that the UN does not have to recreate this capability, at great cost to the UN or other agencies. But in other situations the UN has been less fortunate. In Rwanda, for example in 1994, almost none of the civilian units slated for UNAMIR showed up in Kigali within four months of the creation of the operation, virtually closing off work on the political, legal and human rights sides of the operation.

The UN has attempted to remedy some of these shortages. In the case of mission legal advisers, it has instituted an in-house training program in the UN's Legal Adviser's Office which will result over time in a roster of candidates who might be available on short notice for peace operations. As UN employees, they are releasable for duty upon a decision of the Secretary-General, thus avoiding the problem of national

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



authorization. The humanitarian agencies also have personnel available to join peace operations, albeit in small numbers. The UN High Commissioner for Human Rights, in recognition of the importance of the human rights components in several peace operations, began in 1994 to strengthen the support offered by the UN's Centre for Human Rights to the Department of Peacekeeping Operations. These are small but useful steps in the direction of finding medium-term solutions to the problems of the civilian side of peace operations.

The most problematic area in past peace operations has been civilian police. The UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) suffered from a number of deficiencies in the way that the civilian police component was mounted, as well as in the uneven quality of police units. The UN learned important lessons from this operation which it applied in subsequent operations, including in UNPROFOR in the former Yugoslavia and UNMIH in Haiti. Although the UN currently has more than 1,800 civilian police deployed in various peace operations, it has never been able to secure the numbers of high-quality civilian police personnel required for peace operations. This persistent problem can only be remedied over the long-term through the development and training of the UN's own civilian police units, building a corps of international civilian police which can be supplemented, when needed, by national contributions.

The most obvious advantage of a permanent, standing UN civilian police unit is reliability. The UN would not have to seek national contributions to peace operations, or at least contributions of current orders of magnitude. It would not have to await the lengthy domestic processes of each Member State before a critical mass of police forces is assembled. Moreover, in remedying what has thus far been a key problem of the UN's civilian police sector, a permanent force could be trained to the high standards which the UN should demand of these units. How large a force might be required, how it would be recruited and trained, how it would be deployed, or how it could be divided to cover a number of current operations would be questions demanding a great deal of consideration over the short to medium term before the UN embarked upon what would admittedly be a relatively costly option.

The UN could begin by bolstering those units in DPKO responsible for civilian police, with a view to building capability standards and training packages. It could then move to the recruitment of small numbers of trainers, who could be devoted mainly to the types of training missions in which UNMIH has been involved in Haiti. It could, over time and drawing on the expertise of Member States, duplicate on the civilian police side the work which the UN Training Assistance Teams have begun to undertake on the military side. Because the civilian police components of peace operations have not been as large as the military components, the development of a permanent, standing UN police force could be an option developed at less cost than a comparable military option. As long as the UN remains in difficult financial circumstances, however, this is a long-term option, with a considerable amount of work in the short to medium terms prior to its full development.

- 23. The Secretary-General, in conjunction with interested Member States, should examine the technical feasibility of establishing over the long term a permanent, standing civilian police capability within the UN Secretariat, capable of rapid deployment in appropriate operations.**

This persistent problem can only be remedied over the long-term through the development and training of the UN's own civilian police units, building a corps of international civilian police which can be supplemented, when needed, by national contributions



A UN Standing Emergency Group

The Vanguard Concept outlined earlier is based on standby arrangements for nationally-based units linked to a UN operational headquarters. Over the long term, and as the utility of an operational headquarters becomes evident, it would be logical to establish additional, regionally-based operational headquarters. The presence of regional headquarters would provide for greater flexibility and reduce the time required for deployment in respective regions. The effectiveness of such a system would be increased by narrowing the scope of contingencies planned by each headquarters and fostering greater technical and political understanding of the environment in which a UN operation might be deployed. Regional headquarters would also facilitate a closer working relationship with regional organizations, which often play critical roles in various aspects of the international response to a crisis.

24. Consideration should be given, over the longer term, to the establishment of additional, regionally-based operational-level headquarters, once a first operational-level headquarters has been established and its performance and usefulness have been assessed.

As noted, reliability is a central principle of rapid reaction. At present, there is no absolute assurance that nationally-based units will be immediately available at the behest of the UN. In 1995, the Secretary-General acknowledged that "a considerable effort has been made to expand and refine stand-by arrangements but these provide no guarantee that troops will be provided for a specific operation".³⁶ The problem of reliability in the supply of national units poses a significant obstacle to a rapid UN response to crisis. Governments are sometimes reluctant to release their forces for UN duty, for a variety of reasons. Even when Governments are disposed to concur in participation, the process of seeking authorization is often slow. Although these delays can never be eliminated, they can be reduced in a number of ways. One way is to address specific operational concerns which inhibit states from agreeing to the deployment of their forces in specific operations. The second is by enhancing procedures for participation through a variety of measures, like joint training and exercises, which increase troop-contributor confidence and thus foster participation.

Ultimately, however, a UN rapid-reaction capability can be truly reliable only if it no longer depends on Member States of the UN for the supply of personnel for peace operations. If the UN is to build a rapid-reaction capability which is fully reliable, the challenge in years ahead will be to develop its own personnel, independent of state authority. The idea of a standing UN force is as controversial as it is old. It has been studied most recently by the Government of the Netherlands, which produced a technical report establishing the general validity of the idea of a UN rapid-deployment brigade. Nevertheless, it is apparent that no broad or even significant international support, much less consensus, currently exists for taking such a step in the short to medium term. Although current lack of support argues against expending political capital in pursuit of this option, it is not an argument against the idea in itself. As Nobel Laureate Dr. John C. Polanyi has noted:

Fire departments and police forces do not always prevent fire or crime, yet they are now widely recognised as providing an essential service. Similarly, a rapid reaction capability may confront conditions beyond its capacity to control. This

A UN rapid-reaction capability can be truly reliable only if it no longer depends on Member States of the UN for the supply of personnel for peace operations

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



should not call into question its potential value to the international community. It is a civilized response to an urgent problem.³⁷

If short to medium-term options prove inadequate, and as the political landscape evolves, it may be worthwhile to explore how such a force might be established and the many issues that surround consideration of such an unprecedented step. This section develops the idea of a UN Standing Emergency Group. While this is an evolutionary approach, it in no way precludes the possibility of faster, more dramatic innovations in peacekeeping, should international consensus develop in this direction.

The foundation of a permanent, UN standing force, or UN Standing Emergency Group, would be the establishment of a UN Rapid-Reaction Base. Such a multinational base would begin by housing an operational headquarters, the tasks of which might be: forecasting detailed contingency plans; coordinating civilian and military aspects of operational planning; confirming standing operating procedures; developing arrangements for equipment procurement and stockpiling; establishing readiness and training standards; promoting interoperability, and refining training curricula and courses for both military and civilian elements. The base would provide a single facility at which the elements of the UN's rapid-reaction capability could gradually be consolidated.³⁸

Once a functioning base had been established, military and civilian units from participating UN member states could be assigned to the UN base for a period of about two years. Although these units would remain under national authority and would require national authorization to be deployed, they would train collectively under the direction of the Secretary-General. Working together at a common base should also increase confidence in multinational operations, thereby diminishing some potential national concerns over the deployment of stand-by contingents. Consolidating standing elements at the base would provide the UN with a core capability at relatively high states of readiness, ensuring the UN of a relatively reliable response to crisis situations. Common basing offers the best way of enhancing cohesiveness among national military and civilian units and advancing national training and professional development objectives. Deployment of a force composed of national contingents pursuant to a Security Council decision and national authorization would be more rapid than deployment from dispersed national locations.

Common basing need not be an exorbitantly expensive endeavour for either the UN or participating Member States, as participating countries would simply be re-locating existing national units, subject to recall in the event of national requirements. As they would remain under national command, national authorities would retain primary responsibility for their administration, pay and benefits. For the UN, cost-sharing might be arranged on a basis slightly less taxing than that of field operations, in which the UN frequently assumes responsibility for incremental costs, transportation of national elements to and from the site, operation and maintenance costs, as well as the provision of accommodation and allowances.

To ensure the availability of sufficient personnel for all foreseeable operations, there would need to be considerable redundancy of capabilities. This would also provide the UN with options for the selection of national contingents to serve in regions having particular political, ethnic, cultural or religious sensitivities. At this



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

stage in the development of a standing UN capacity, the base headquarters would ensure that there were at least two deployable mission headquarters capable of assuming operational control in a peacekeeping mission. The deployable military elements assigned to each mission headquarters would include a variety of capabilities, including deployable civilian elements, providing the UN with well-trained military and civilian units for most contingencies.

Contingency plans would need to identify the resources required to provide lift capabilities at short notice. Major Member States, such as the United States and Russia, who are uniquely placed to provide strategic air and sea lift, might be requested to provide contingency planning teams and operational units to the UN base. The UN could then negotiate a detailed stand-by arrangement or memorandum of understanding that ensured the prompt availability of strategic lift on short notice.

In order to tackle the fundamental issue of reliability in a UN response to crisis situations, consideration must eventually be given to moving beyond common basing of national units to the concept of a UN Standing Emergency Group, under the exclusive command and control of the Security Council and the Secretary-General. The size and general structure of this rapid-reaction capability would largely remain as described above, with a standing headquarters, at least two deployable mission headquarters and accompanying units and support personnel. By drawing on qualified personnel from national units to serve as the basis for this UN Standing Emergency Group, the UN would have a highly competent nucleus for the training and development of new recruits.

**No matter how difficult
this goal now seems, it
deserves continued study,
with a clear process for
assessing its feasibility
over the long term**

As professional volunteers develop into a cohesive UN force, they can assume responsibility for some of the riskier operations mandated by the Council but for which troop contributors have been hesitant to contribute. UN volunteers offer the best prospect of a completely reliable, well-trained rapid-reaction capability. Without the need to consult national authorities, the UN could cut response time significantly, and volunteers could be deployed within hours of a Security Council decision. As the 1995 Commission on Global Governance noted, "The very existence of an immediately available and effective UN Volunteer Force could be a deterrent in itself. It could also give important support for negotiation and peaceful settlement of disputes. It is high time that this idea — a United Nations Volunteer Force — was made a reality." No matter how difficult this goal now seems, it deserves continued study, with a clear process for assessing its feasibility over the long term.

It should be acknowledged that the concept of a standing UN force is an expensive option. The study of a UN Rapid Deployment Brigade by the Netherlands concluded that a unit of some five thousand persons might involve a cost to the UN of some US\$380 million annually.³⁹ The recent study of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, concluded that a force of 10,000 might involve annual costs of some US\$500 million with a one-time start-up cost of US\$500 million.⁴⁰ Although these are expenses beyond the current capacity of the UN, there might be a time when they can be accommodated in the framework of a coherent peace and security program within the UN. In the meantime, the option, including its costs, should continue to be studied.



25. The Secretary-General could examine the political and technical feasibility of establishing a small UN Standing Emergency Group. As a first step, the Secretary-General could solicit views on this concept and report accordingly to the General Assembly and the Security Council.

Financial Issues

Over the long term, the UN will need a rapid-reaction capability which is both effective and reliable. Effectiveness can be established in many ways, and earlier chapters have developed a number of potentially useful ways to achieve this objective. Reliability, however, is a more difficult proposition. As long as sovereign states retain the right to decide on the deployment of their national units, there will never be complete assurance that a UN force can meet an urgent situation on time or with sufficient capacity. As we consider the future of the UN over the long-term, therefore, it makes sense to continue debate on how we can better equip the UN so that it can have the permanent, standing capabilities it needs to meet reasonable requirements.

Financial issues will continue to be a key element of that debate. As long as the UN remains wholly dependent for its financing on Member States, some of whom have huge arrears in payments, the UN will never have the resources essential to doing its job. It will continue to be trapped by the paradoxical situation that it cannot do its job without resources, but it cannot acquire the needed resources until it demonstrates its ability to perform more effectively. A number of ideas for securing an independent source of revenue for the UN have been advanced. Some have been widely discussed, including a tax on currency transfers and a surcharge on airline tickets. There has been some technical debate about the likely revenues to be generated and the systems which are required to ensure the collection of money. But none of these ideas has commanded much international support. Moreover, as a report of the InterAction Council noted, "all such innovations will need full public support and care should be taken to avoid an erosion of the present level of general support for the United Nations. Eventually, a specific facility with appropriate decision-making and voting procedures might need to be established to administer and apportion the funds thus raised to the various programmes - and not financing everything the United Nations is doing today or intends to do."⁴¹

UN peace operations must be based on sound financing. The current situation is clearly untenable. For that reason, the idea of generating independent revenues for the UN continues to be attractive and should merit further study, notwithstanding current obstacles. An independent source of revenue, while undoubtedly posing political and technical difficulties, is the best way of assuring a stable funding base for an Organization whose work is crucial to international stability. A process should be put in place to consider the many proposals which have been put forward in this area and to assess next steps. It is important that the momentum towards finding imaginative solutions to the UN's financial problems not be lost.

As long as the UN remains wholly dependent for its financing on Member States, the UN will never have the resources essential to doing its job. It will continue to be trapped by the paradoxical situation that it cannot do its job without resources, but it cannot acquire the needed resources until it demonstrates its ability to perform more effectively



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

- 26. The Secretary-General, in conjunction with Member States, should encourage continued international discussion of seeking alternative funding for the UN system, in order to place the Organization on a more stable financial basis, and should consider the appointment of a high-level expert group, reporting to the General Assembly, to examine possible future sources of financing.**

The United Nations was created "to save succeeding generations from the scourge of war". Within that vision, we must seek to develop the best means of equipping the UN to perform its tasks. Over the long term, the UN needs to acquire a reliable, effective capacity to respond to crisis situations. As we consider the future of the UN, the focus should be on thinking about the possible security needs of the international community into the next millenium and on developing the capabilities which can enable the UN to meet those needs in effective ways.



CHAPTER SEVEN

TOWARDS A RAPID-REACTION CAPABILITY:

CONCLUSIONS

"The end of the Cold War has liberated the UN Security Council from the superpower confrontation, has raised public expectations and has opened up new opportunities for the UN with respect to international peace and security. At the same time it has presented the UN with new and unprecedented challenges, including a wave of humanitarian and peacekeeping emergencies, for which it is ill-equipped.... If the UN is to live up to its potential, more will have to be done to give it the effective structures, the political guidance and the resources it now lacks."

Canada's Foreign Policy: Principles and Priorities for the Future, Report of the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy, 1994.

Conclusions

This study addresses reforms which need to be made if the UN is to be able to respond rapidly to urgent situations. Some of its recommendations address changes in the UN structure and institutional reforms in the Organization. These recommendations aim at practical, achievable objectives: among other things, the creation of more formal consultative mechanisms for troop-contributing nations, the institution of informal ways of enhancing military advice within the UN, especially to the Security Council, and the creation of a new peacekeeping sub-committee of the ACABQ. Each of these could be achieved with minimal resource implications to the Organization and without reform of the Charter.

With respect to the structure of the UN Secretariat, our recommendations build on current directions, calling for enhancement of key functions, such as analysis, contingency planning, training assistance and standby arrangements. For the most part, these initiatives, and others in which the Secretariat would be expected to play a key role, could be implemented within the framework of a policy of "zero growth" in the UN budget, with resource implications handled by way of reallocations from activities of lesser priority. The key initiative for the Secretariat — the creation of a new operational-level headquarters as one element of a vanguard concept for rapid deployment — might well be created, staffed and funded, at least initially, by UN Member States with already established records in the area of peace operations. Over time, as the UN's financial crisis is overcome, it would most appropriately be funded out of the regular budget of the UN or out of a unified peacekeeping budget.

The report calls for a more effective partnership between the UN and regional organizations in many aspects of peace operations. Regional organizations have their own recognized strengths, although they vary enormously in structure, membership, financial viability and programs. There is much that regional organizations can do, especially in the area of preventive diplomacy, that can help the UN in its conflict-management strategies. Recent initiatives by the UK and France on peacekeeping training in Africa are models in this respect. On the other hand, there are some areas

The report calls for a more effective partnership between the UN and regional organizations in many aspects of peace operations



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

where only the UN can act, and the report acknowledges the central role of the Security Council in the maintenance of international peace and security. In some areas, such as the creation of regional equipment depots, only future studies will be able to judge whether regionalism is more efficient or cost-effective than single depots or maintaining equipment in national hands. Getting the right balance between the universality of the UN and the strength of regionalism will be one of the key challenges ahead for all states interested in more effective UN peace operations.

The report also calls for a better partnership with the private sector. In the past few years, a number of initiatives in the Secretariat have confirmed the importance of an effective alliance among the UN, national governments and the private sector in such areas as transportation and logistics. Other areas could usefully be explored, such as lease-to-purchase arrangements for equipment, which take advantage of the strengths of the private sector while meeting the standards and demands of the UN. As the UN considers the principles of reliability, efficiency, timeliness and cost-effectiveness, among others, it must harness all of the means at its disposal to meet the requirements of a new era.

The more complex missions of the 1990s have already demonstrated the importance of a comprehensive approach to peacekeeping, in which military and civilian staffs, drawn from a number of organizations and agencies, some governmental, some inter-governmental, some non-governmental, work to common objectives

Equally, the report emphasizes the need for multidimensionality in the UN's approach to peace operations. The more complex missions of the 1990s have already demonstrated the importance of a comprehensive approach to peacekeeping, in which military and civilian staffs, drawn from a number of organizations and agencies, some governmental, some inter-governmental, some non-governmental, work to common objectives. Peacekeeping is no longer a purely military vocation, and humanitarian assistance, legal affairs, human rights, electoral assistance and other elements have become integral parts of the peacekeeping equation. To ensure the unity of effort crucial to success, adequate partnerships must be forged among all of the parties which are stakeholders in the types of operations likely to characterize the UN's future work.

At the same time, recognizing that the UN is an association of states, the report places substantial emphasis on securing increased levels of cooperation and commitment between Member States and the UN Secretariat. This is important in many respects. At a time of financial crisis in the UN, Member States could be instrumental in implementing many of the recommendations in this report. Member States, for example, could offer to host meetings of potential Force Commanders, or conferences of states with UN standby arrangements. Member States could offer to share many of the resources developed for national forces, such as training manuals or data on global infrastructure. Member States could also take the lead in building coalitions in the UN to implement other ideas, for example, establishing a working group to look at the use of new technologies in peace operations, or helping the early-warning capabilities of the Secretariat through the development of an "alert system" and the establishment of secure electronic reporting systems. If Member States with established records in the area of peacekeeping share the burden of moving forward in many of these intricate areas, the UN Secretariat will be relieved of many responsibilities for which there are clearly no new resources.

This report devotes considerable attention to financial questions. At a time when the UN is in a deep financial crisis, triggered largely by the failure of some Member States to pay their assessed contributions in full and on time, the report endeavours to frame recommendations which are both responsible in their financial implications for



the UN and also cost-effective in terms of their eventual benefits. In contrast to initiatives offered by others in this anniversary year of the UN, most of the short to medium-term recommendations of this report can be implemented by the Organization at no additional cost. In some cases, modest reallocations from other budgets are all that is needed for implementation. In other cases, interested Member States will continue to be instrumental in helping the UN put initiatives into effect. By accepting recommendations which call for new ways of doing business within the Secretariat, especially through an emphasis on contingency planning and new financial rules, it is likely that some of these recommendations will lead over time to substantial reductions in peacekeeping costs for the Organization through greater efficiencies in operations.

Most of the short to medium-term recommendations of this report can be implemented by the Organization at no additional cost

The report also seeks to balance what is possible both in the short to medium term and also over the long term. The vanguard concept is at the heart of short to medium term recommendations, linking a new operational-level headquarters to forces provided by Member States through the Standby Arrangements System. With a greater emphasis on early warning, contingency planning, more timely decision-making and units which are fully trained and adequately equipped, the vanguard concept might well provide the UN with a reliable, effective force into the foreseeable future. But this should not foreclose alternative visions. If, for any reason, the vanguard concept should prove inadequate to future purposes, the report calls for continued study of alternative arrangements, including the uses of new technologies, building standing capabilities in the area of civilian police, the creation of a permanent UN Standing Emergency Group, and independent financing for the UN system, which could provide alternatives over the long term. While these more visionary alternatives are controversial in current circumstances, they may well become the reality of the next century, should Member States determine that peace operations need to be done in a fundamentally new way.

Recommendations

This report has arrived at the following recommendations, spanning the short, medium and long terms, which we have described more fully in chapters five and six:

1. In order to build upon current practice and institutionalize a formal consultative process involving nations contributing to an operation, the UN Secretariat and Security Council members, Member States should establish a Troop Contributors Committee for each peace operation.

Member States should also establish a Troop Contributors Forum, comprised of leading or major troop-contributing nations, which would meet periodically to review general peacekeeping issues of an operational nature and provide a formal voice to troop contributors. (Page 38)

2. Member States of the UN should build on the already established practices of convening informal groups of "friends" to address specific geographic situations and as one way of providing advice to the Security Council or the Secretary-General. (Page 39)



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

3. The UN should move toward the creation of a unified budget for peace operations, which would place the financing of current operations on a more coherent, predictable and reliable basis. (Page 40)
4. Member States should establish a Peace Operations Subcommittee of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ), made up of financial experts from Ministries of Defence. (Page 40)
5. The Secretary-General should be given financial authority to expend funds at various phases of an operation:
 - (i) authority should be provided to expend from the Peacekeeping Reserve Fund up to US\$10 million per mission for contingency planning and preparatory activities at the pre-implementation and pre-mandate phases, under provisions for unforeseen and extraordinary expenses, where the Secretary-General attests to a potential threat to international peace and security;
 - (ii) authority to expend funds should be increased to US\$50 million once the Security Council has authorized a mission but prior to consideration by the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ);
 - (iii) in urgent situations, authority should be granted to expend out of the Peacekeeping Reserve Fund a certain percentage of a mission budget, possibly in the order of 50 per cent, upon budgetary approval of the ACABQ but prior to authorization by the Fifth Committee and the General Assembly;
 - (iv) following approval of a mandate by the Security Council and the budget by the ACABQ, which permits the expenditures of up to US\$50 million, assessment notices for this peace operation should be issued immediately to Member States to facilitate prompt payment. (Page 41)
6. Member States and the Secretary-General should work toward the adoption of a set of financial regulations which would permit the UN to function adequately in a crisis situation. These regulations would involve the delegation of responsibility and commensurate authority to appropriate senior UN officials (Under-Secretaries-General, Special Representatives and Force Commanders) to facilitate the effective implementation of peace operations. (Page 42)
7. The funding of the revolving Peacekeeping Reserve Fund for current operations should be increased to US\$300 million from the current \$150 million, by way of assessed contributions from Member States, and interest revenue should be retained in the Fund. (Page 42)
8. The Secretary-General should continue to refine the early-warning capabilities of the Secretariat, concluding additional agreements between the UN and Member States to share information. He should ensure that the early-warning capabilities which already exist within the UN system and related organizations are effectively pooled and that Member States and regional organizations have access to this material. (Page 43)

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



9. Member States and the Secretary-General should work toward the development of an "early-warning alert" system, which would draw potential crisis situations to the attention of the Secretary-General and the Security Council and initiate contingency planning, or at least initial "contingency thinking", within the Secretariat. (Page 44)

10. The Secretary-General should continue the process of strengthening the Department of Peace-keeping Operations, including through loans and secondments from Member States, with the objective of establishing an effective political and military central staff for peace operations; Member States should be encouraged to assist in these efforts.

The Office of Military Adviser should be strengthened to enable it to execute fully the advisory functions assigned to this office.

In order to provide better and more continuous military advice to members of the Security Council, the Military Adviser should institute a system of informal, regular meetings with the military advisers of all Member States of the Security Council. (Page 46)

11. In conjunction with Member States, the Secretary-General should develop rosters of senior military commanders who might serve as Force Commanders in UN operations and bring these officers to UN headquarters for periodic discussions about contingency planning, mandates, operational guidance, the integration of humanitarian and human rights concerns into peacekeeping operations, and lessons learned from past operations. (Page 46)

12. The United Nations, as it develops generic and mission-specific contingency plans, should work on standing contractual arrangements with suppliers, either Member States or the non-governmental sector, for the provision of strategic movement and work as well to flesh out the "peacekeeping services agreement" concept with UN Member States.

The UN should also develop packages of equipment for generic missions, including equipment necessary for support of humanitarian assistance and disaster relief, and work toward the acquisition/lease and pre-positioning of appropriate types and quantities of such equipment, or enter into a supply agreement with Member States for the provision of this equipment from National Reserves. (Page 47)

13. The Secretary-General and Member States should continue to refine and strengthen the Standby Arrangements System, with special emphasis on the ability of Member States to meet specific readiness targets for potential service in rapid-reaction operations. (Page 48)

14. The Secretary-General should be encouraged to use new techniques, such as the "peacekeeping services agreement" concept, to facilitate more rapid deployment of missions and more effective and efficient administrative and logistic support for deployed missions. (Page 48)



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

15. In order to develop a pool of expertise to assist the UN in responding to urgent situations, Member States should explore the advance identification of personnel with expertise in relevant areas who could be seconded into the UN Secretariat for short-term assignments. (Page 49)

16. The Secretary-General, in conjunction with interested Member States, should establish a permanent UN operational-level headquarters, which would be a standing, fully-deployable, integrated, multinational group of approximately 30 to 50 personnel, augmented in times of crisis, to conduct contingency planning and rapid deployment as authorized by the Security Council.

To ensure multidimensionality, the headquarters should contain a significant civil affairs branch with linkages to the key humanitarian and other agencies and the non-governmental sectors. (Page 51)

17. The operational-level headquarters should be tasked to undertake generic contingency planning when early-warning mechanisms are triggered as well as liaison with regional organizations and agencies, and a wide variety of training objectives. (Page 51)

18. The United Nations should develop a vanguard concept which would link the operational-level headquarters with tactical elements provided by Member States to the Secretary-General through the standby arrangements system. (Page 52)

19. The Secretary-General and Member States should consider organizing standby units into multinational "capability components", corresponding to function (observation force, humanitarian assistance force, ceasefire monitoring force, etc.) with appropriate training and exercising to enhance readiness. These capability components might include some of the newer tasks of multidimensional operations (natural disaster relief, humanitarian emergencies), working in close conjunction with other sectors of the UN and non-governmental organizations. (Page 52)

20. Member States should work with the United Nations to ensure the availability of qualified civilian personnel, in such areas as civilian police, human rights, legal advisors, election observers, etc., to serve in peace operations.

Member States should be invited to sponsor training sessions leading toward the creation of rosters of experts for urgent missions. (Page 53)

21. The Secretary-General, in cooperation with Member States, should develop a set of generic and mission specific training standards and "type" curricula applicable to all troop contributing nations. Member States with standby arrangements with the Secretary-General should provide the UN with annual training summaries outlining the training activities undertaken and proposed for those units identified in the standby arrangements system. (Page 54)

22. The Secretary-General, in cooperation with Member States, should establish a High-Level Group of Technological Experts to study the potential application of advanced technologies to strengthen the UN's effectiveness in peace operations and its capacity to react more rapidly to crisis situations. (Page 58)



23. The Secretary-General, in conjunction with interested Member States, should examine the technical feasibility of establishing over the long term a permanent, standing civilian police capability within the UN Secretariat, capable of rapid deployment in appropriate operations. (Page 59)
24. Consideration should be given, over the longer term, to the establishment of additional, regionally-based operational-level headquarters, once a first operational-level headquarters has been established and its performance and usefulness have been assessed. (Page 60)
25. The Secretary-General could examine the political and technical feasibility of establishing a small UN Standing Emergency Group. As a first step, the Secretary-General could solicit views on this concept and report accordingly to the General Assembly and the Security Council. (Page 63)
26. The Secretary-General, in conjunction with Member States, should encourage continued international discussion of seeking alternative funding for the UN system, in order to place the Organization on a more stable financial basis, and should consider the appointment of a high-level expert group, reporting to the General Assembly, to examine possible future sources of financing. (Page 64)



The Conduct of the Study: Acknowledgements

This study was a joint effort of the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Department of National Defence, with the collaboration of other interested agencies of the Government of Canada, including the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian International Development Agency. Following the address of Canada's Minister of Foreign Affairs to the 49th United Nations General Assembly on 23 September 1994, a Senior Steering Group was appointed to guide the course of the study. A Core Group was also formed to oversee directly the preparation of background materials and the production of initial papers. Over the course of ten months of research and writing, members of the Steering Group and the Core Group devoted considerable time to consultations with other governments, with inter-governmental organizations and with the non-governmental community. While the Government of Canada is responsible for the recommendations contained in the study, we wish to express appreciation to the many governments, individuals and organizations who played a part in the preparation of this report. We are especially indebted to officials of the United Nations, who followed this study closely, despite their many other obligations at an exceptionally busy and important time in the history of UN peace operations.

In order to help the Government of Canada in the preparation of its report, an International Consultative Group was created, chaired by Sir Brian Urquhart of the Ford Foundation and Dr. John C. Polanyi, Nobel Laureate of the University of Toronto, and consisting of experts drawn from governments, inter-governmental organizations, academic institutions and non-governmental organizations. The full membership of the International Consultative Group is as follows:

Sir Brian Urquhart (co-chair)	Scholar in Residence, Ford Foundation (UK)
Dr. John C. Polanyi (co-chair)	Department of Chemistry, University of Toronto (Canada)
Dr. Mats Berdal	Research Fellow, International Institute of Strategic Studies (Norway)
LGen. Çevik Bir	former Commander, UNOSOM II (Turkey)
M. Jocelyn Coulon	Journalist, <i>Le Devoir</i> (Canada)
Prof. David Cox	Department of Political Studies, Queen's University (Canada)
Dr. Cathy Downes	Senior Research Officer, New Zealand Defence Force (New Zealand)
Ambassador Robert Fowler	Permanent Representative of Canada to the United Nations, New York (Canada)
MGen. Gunther Greindl	Director, International Activities, Ministry of Defence (Austria)

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



Mr. Paul Koring	European Correspondent, <i>The Globe and Mail</i> (Canada)
M. Bernard Kouchner	président, Association pour Action Humanitaire (France)
Dr. Winrich Kühne	Directorate, Stiftung Wissenschaft und Politik (Germany)
Prof. Albert Legault	Département de science politique, Université Laval (Canada)
Prof. Andrew Mack	Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University (Australia)
MGen.(ret'd) Lewis MacKenzie	former Deputy Commander, UNPROFOR (Canada)
MGen.(ret'd) Clive Milner	former Commander, UNFICYP (Canada)
Dr. Jessica Mathews	Senior Fellow, Council on Foreign Relations, New York (U.S.A.)
Mr. Alex Morrison	President, Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre (Canada)
IGen.(ret'd) Satish Nambiar	former Commander, UNPROFOR (India)
Dr. Alexander Nikitin	Director, Centre for Political and International Studies (Russia)
Prof. Masashi Nishihara	Director, First Research Department, National Institute for Defence Studies (Japan)
Ambassador Robert Oakley	former US Special Envoy to Somalia (U.S.A.)
IGen.(ret'd) Tadhg O'Neill	former Chief of Defence Staff (Ireland)
Mr. Olara Otunnu	President, International Peace Academy and former Foreign Minister (Uganda)
Ambassador Hernan Patiño	Ambassador to the Organization of American States (Argentina)
Mr. Geoffrey Pearson	former Ambassador to the Soviet Union (Canada)
Prof. Adam Roberts	Montague Burton Professor of International Relations, Oxford University (United Kingdom)
Dr. Robert Siekmann	T.M.C. Asser Instituut (The Netherlands)
Dr. Janice Gross Stein	Department of Political Science, University of Toronto (Canada)
Mr. James Sutterlin	Yale University, former Special Adviser to the UN Secretary-General (U.S.A.)
Prof. Josiane Tercinet	Université Pierre Mendès France (France)



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

As the study progressed, two seminars were held to discuss the basic concepts of a rapid-reaction capability and to help Core Group members refine their own work on individual papers. The first of these seminars — held at the Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre in Cornwallis, Nova Scotia, from 7-10 February 1995 — focused on the operational and tactical levels of the UN system. It benefitted from the presentation of papers by: MGen. R.A. Dallaire (Deputy Commander, Land Force Command, Canada), BGen. M.K. Jeffery (Department of National Defence, Canada), Mr. Alex Morrison (Pearson Peacekeeping Centre, Canada), Cdr. Z.M. Jamka (UN Secretariat), Col. R.H. Coffin (U.S. Joint Chiefs of Staff), LGen. (ret'd) J.K. Dangerfield (former Director IMS, NATO) and MGen. (ret'd) A.G. Christie (former Commander AMF(L) NATO). The second seminar, held in Quebec City from 15 to 17 March 1995, was organized by the Institut québécois des hautes études internationales and placed emphasis on the UN's political and strategic levels. Presentations were made by: Dr. Kenneth Calder (Department of National Defence, Canada), MGen. J.A. MacInnis (Former Deputy Force Commander, UNPROFOR), Mr. David Malone (Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada), Mr. Sergio Vieira de Mello (UNHCR), Capt. (N) P.W. Dahlquist (U.S. J.C.S.), LCol. R. Roan (U.S. J.C.S.), Mr. Y. Takasu (UN Secretariat), Mr. Chris Coleman (UN Secretariat) and LCol. P. Olson (Department of National Defence, Canada).

The International Consultative Group met on 6 and 7 April, 1995, at Montebello, Quebec. Following the meeting, a number of other international experts joined the International Consultative Group in a larger conference to review major themes then under review. The international conference benefitted by papers by Dr. Cathy Downes, Dr. James Sutterlin, Mr. Sergio Viera de Mello and MGen. R. Dallaire, in addition to statements by the Minister of National Defence and the Minister of Foreign Affairs. Among the other participants in the international conference were BGen. A. Ghani, Mr. Dick Leurdijk, Mr. David Lightburn, Ms. Elisabeth Lindenmayer, LCol. S.E. Moffat, Ambassador Mario Sica, Mr. Henk Swarttouw and Professor Tullio Treves.

The Steering Group of senior officials who directed the study consisted of individuals from the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Department of National Defence as follows:

Mr. Michael Kergin (co-chair)	Assistant Deputy Minister (Political and International Security Affairs), DFAIT
Dr. Kenneth Calder (co-chair)	Assistant Deputy Minister (Policy and Communications), DND
Col. M. W. Appleton	Policy Planning Team, DND
Dr. Daniel Livermore	Director, Regional Security and Peacekeeping Division, DFAIT
Mr. David Malone	Director General, Policy Staff, DFAIT
Mr. Randy McCauley	Senior Policy Adviser to the Minister of National Defence
Mr. Michael Pearson	Senior Policy Adviser to the Minister of Foreign Affairs

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



LCol. J.P. Culligan Directorate of International Policy, DND

LCol. L.W. Bentley Head, Peacekeeping Section, DFAIT

The Core Group, co-chaired by Dr. Daniel Livermore of DFAIT and Col. M. W. Appleton of DND, met thirteen times over the course of six months, beginning in November, 1995. The other members of the Core Group were:

Ms. Jane Boulden	Queen's University
Mr. Brent Cowan	Université de Montréal
Mr. Maxime Faille	Université d'Ottawa
Professor Michel Fortmann	Université de Montréal
Major (ret'd) T.T. Itani	former aide to the Commander, UNPROFOR
Professor W. Andy Knight	Bishop's University
Mr. Peter Langille	Ottawa consultant
Professor Allen Sens	University of British Columbia

A number of other persons worked extensively on the research and writing which contributed to this Report. They include: Ms. Alison Grant, DFAIT, Ms. Ana Maia, DND, Ms. Wendy Winch, DFAIT and Mr. Gregory Wirick, Parliamentary Centre on Foreign Affairs and International Trade, Ottawa. Professor David Cox, Queen's University, and Dr. Albert Legault, Université Laval, have agreed to edit the papers of a number of contributors and publish them in a separate volume entitled *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects/Les capacités de réaction rapide de l'ONU: exigences et perspectives*, which will be produced by the Pearson Peacekeeping Centre. Copies of the book can be obtained through Stephanie Blair at the Pearson Peacekeeping Centre (Tel: (902) 638-8042/Fax: (902) 638-8888).



Endnotes

- 1 Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, 3 January 1995, (A/50/60), para. 11.
- 2 Ibid., para. 12.
- 3 The Independent Working Group on the Future of the United Nations, The United Nations in its Second Half-Century, New York, July 1995, p. 6.
- 4 Erskine Childers and Brian Urquhart, "Strengthening International Response to Humanitarian Emergencies," in Towards A More Effective United Nations, Development Dialogue 1991: 1-2.
- 5 Ibid., The Bellagio Statement, 1992, p.112.
- 6 An Address by MGen. Roméo Dallaire to the International Conference on a United Nations' Rapid-Reaction Capability in Montebello, Québec, April 7-8, 1995, p. 15/19.
- 7 Gareth Evans, Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond, St Leonards, 1993, p. 90.
- 8 Margaret Anstee, "Angola: the Forgotten Tragedy, a Test Case for U.N. Peacekeeping", International Relations: 11:6, December 1993, p. 502.
- 9 Supplement to An Agenda for Peace, para. 44.
- 10 Adam Roberts, "Proposals for UN Standing Forces: History, Tasks and Obstacles," A Paper presented to the Montebello Conference, April 7-8, 1995, p. 17.
- 11 An Address by the late Secretary-General of the United Nations, Dag Hammarskjöld, to the University of Chicago, 1960.
- 12 US Army Field Manual, 100-5, June 1993, pp. 13-16.
- 13 Dr. Cathy Downes, "Troop Contributors and the UN's Capability for Rapid Reaction," A Paper presented at the Montebello Conference, April 7-8, 1995, p. 19.
- 14 Report of the Secretary-General, Programme Questions: Evaluation, Progress Report on the in-depth evaluation of peace-keeping: start-up phase, 14 March 1994, (E/AC.51/1994/3), p. 28.
- 15 Report of the Secretary-General, "Improving the capacity of the United Nations for peace-keeping", 14 March 1994, (A/48/403), para. 12.
- 16 A Peacekeeping Services Agreement (PSA) outlines the personnel, materiel or equipment to be provided by the contributing nation, as well as the administrative logistics and financial responsibilities of both the UN and the Member State regarding the establishment, deployment, support and redeployment of a Member State's contingent deployed in support of a UN Peace Operation. The PSA ensures that the provision of personnel and equipment is governed by comprehensive and simplified reimbursement arrangements that enable both parties to predict expenditures against agreed standard costs and to expedite reimbursement through a submission procedure based on these agreements.

TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS



- 17 US Army Regulation, 700-137, Logistics Civilian Augmentation Program
- 18 Improving the capacity of the United Nations for peace-keeping, para. 47.
- 19 Ibid., para. 53.
- 20 Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1994/36, July 27, 1994.
- 21 Supplement to An Agenda for Peace, para. 33.
- 22 Quoted in the Report on the International Conference on a United Nations' Rapid Reaction Capability, Montebello, Québec, April 7-8 1995, p. 17.
- 23 Report of the Secretary-General, "Command and control of United Nations peace-keeping operations", 21 November 1994, (A/49/681), p. 3.
- 24 Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peace-keeping Operations, 18 November 1994, (A/49/664), p. 5.
- 25 Paul LaRose-Edwards, "UN Internal Impediments to Peace-keeping Rapid Reaction", April 2, 1995, p. 32.
- 26 Report of the Secretary-General, Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functions of the United Nations: Restructuring of the United Nations Secretariat, 24 August 1994, (A/49/336), para. 34.
- 27 US Presidential Decision Directive 25, Reforming Multilateral Peace Operations, May 1994, p. 7.
- 28 Quoted in the Report on the International Conference on a United Nations' Rapid Reaction Capability, Montebello, Québec, April 7-8, 1995, p. 5.
- 29 Although all positions in principle should be fully-funded from the UN budget (which would permit all Member States to compete equally for positions), in the current financial crisis significant numbers of personnel on loan from Member States and military establishments is an essential ingredient for success.
- 30 LGen. (ret'd) J.K. Dangerfield, "Military Staff in an International Organization", A Briefing Paper prepared for the Lester B. Pearson Peacekeeping Centre, 8 February 1995, p.14.
- 31 National Defence, "Contributing to International Security", 1994 Canadian Defence White Paper, p. 34.
- 32 "Inside UN Peace-keeping: An Interview with Major General Maurice Baril", New World, The Newsletter of the Canadian Network on United Nations Reform, No. 3, March 1995, p. 6.
- 33 MGen. (ret'd) Andrew G. Christie, "Multinational Rapid Reaction Forces: Applying NATO's Experience to the UN Rapid Reaction Requirement", An expanded version of a presentation at the Lester B. Pearson Peacekeeping Centre, 8-10 February 1995, p. 2.
- 34 Barry M. Blechman and J. Mathew Vaccaro, "Training for Peacekeeping: The United Nations' Role", Stimson Center Report #12, July 1994.



TOWARDS A RAPID REACTION CAPABILITY FOR THE UNITED NATIONS

- 35 Government of Canada, Overhead Remote Sensing for United Nations Peacekeeping, April 1990.
- 36 Supplement to An Agenda For Peace, para. 43.
- 37 Noted in the Report on the International Conference on a United Nations' Rapid Reaction Capability, Montebello, Québec, April 7-8, 1995, p. 2.
- 38 In a preliminary examination by the Study Group of one possible option such a headquarters might involve 200 military personnel exclusive of infrastructure and other support staff. The headquarters would also have a civilian component of approximately 85.
- 39 A UN Rapid Deployment Brigade, Government of the Netherlands (The Hague), April 1995, p. 18.
- 40 The United Nations in Its Second Half Century, p. 46.
- 41 The InterAction Council, The Future Role of the Global Multilateral Organisations, June 1994, p. 19.

LE GOUVERNEMENT DU CANADA



THE GOVERNMENT OF CANADA

LES OPÉRATIONS DE PAIX

DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ

DE RÉACTION RAPIDE

Rapport du
Gouvernement du Canada

Septembre 1995

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E

3 5036 01008528 3

DATE DUE

OCT 14 2009	
Nov 9 2009	

DOCS
CA1 EA 95T56 EXF
c.2
Towards a rapid reaction capability
for the United Nations
43274213

LES OPÉRATIONS DE PAIX

DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ

DE RÉACTION RAPIDE



TABLE DES MATIÈRES

*Avant-propos du ministre des Affaires étrangères
et du ministre de la Défense nationale*

Glossaire

Résumé

I Pourquoi doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide?	1
Les Nations Unies ont 50 ans	1
Les opérations de paix après la guerre froide	2
La paix et la sécurité internationales	3
L'impératif humanitaire	5
La rentabilité	6
La capacité de réagir rapidement : une nécessité	7
II Les principes fondamentaux de l'étude	9
Doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide	9
Orientation de l'étude canadienne	10
Les principes de la réaction rapide	12
La réaction rapide : quatre niveaux	13
La notion de réaction rapide	15
Plan de l'étude	17
III Le bilan de la réaction rapide dans un passé récent	19
Le concept de la réaction rapide	19
La France	20
Les États-Unis d'Amérique	21
L'OTAN	22
Analyse	23
Les éléments des mécanismes de réaction rapide, situés dans le contexte onusien	26
IV Dans quelle mesure l'ONU possède-t-elle les éléments d'une capacité de réaction rapide?	28
D'un contexte stable à une situation où s'impose une réaction rapide	28
L'alerte rapide	29
Le processus décisionnel	32
Transports et infrastructure	33

LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE



Soutien logistique	34
Arrangements financiers.....	36
Un personnel bien formé et entraîné	37
Les exigences particulières de la réaction rapide	40
V - Programme pratique de réforme à court et moyen terme.....	41
Accroître les capacités de l'ONU.....	41
Le niveau politique.....	42
<i>Détachement de troupes.....</i>	<i>42</i>
<i>Groupes d'amis.....</i>	<i>44</i>
<i>Finances.....</i>	<i>45</i>
Le niveau stratégique.....	48
<i>Alerte rapide.....</i>	<i>48</i>
<i>Renforcement du Secrétariat de l'ONU.....</i>	<i>50</i>
<i>Logistique.....</i>	<i>52</i>
<i>Arrangements relatifs aux forces en attente.....</i>	<i>53</i>
Le niveau opérationnel.....	55
<i>Un état-major opérationnel au sein de l'ONU.....</i>	<i>56</i>
<i>Le concept des groupes d'avant-garde.....</i>	<i>57</i>
Le niveau tactique.....	59
Les disponibilités en personnel.....	59
La formation.....	60
Vers un concept de groupes d'avant-garde.....	61
VI Vision d'avenir : perspectives à long terme sur la réaction rapide.....	62
Vision et pragmatisme.....	62
Les technologies de pointe au service des opérations de paix	63
Assurer la disponibilité des éléments civils pour des missions de réaction rapide	65
Un Groupe d'urgence permanent des Nations Unies	67
Questions financières	71
VII Vers une capacité de réaction rapide : conclusions.....	73
Conclusions.....	73
Recommandations	76
Remerciements.....	80
Renvois.....	84



AVANT-PROPOS

En 1956, au moment de la crise de Suez, Lester Pearson a aidé l'ONU à mettre sur pied la première véritable opération de maintien de la paix. Depuis lors, l'appui et la participation aux opérations de maintien de la paix occupent une place primordiale dans les politiques étrangère et de défense du Canada. Aussi il n'est pas surprenant qu'en ce 50^e anniversaire des Nations Unies, le gouvernement canadien insiste particulièrement sur les moyens d'optimiser la contribution des bérêts bleus en vue de la résolution des conflits.

Lors de la 49^e session de l'Assemblée générale, en septembre 1994, le Canada a annoncé son intention d'étudier comment on pourrait améliorer la capacité de réaction rapide de l'ONU. Le rapport issu de cette étude est présenté à l'occasion de la 50^e session de l'Assemblée générale. Le Canada espère ainsi contribuer à la réflexion qu'entame actuellement l'ONU sur son avenir, à un moment décisif de son histoire.

En entreprenant cette étude, nous avons déployé des efforts considérables pour consulter les représentants d'autres gouvernements, d'organisations non gouvernementales et d'institutions intergouvernementales afin de déterminer le bien-fondé et le caractère pratique de tout un éventail de mesures possibles. Le but principal était d'examiner des idées et des suggestions pratiques et réalisables, qui permettraient à l'ONU de réagir plus rapidement en cas de crise et d'améliorer ainsi son efficacité et sa crédibilité globales.

Le présent rapport recommande donc divers moyens pragmatiques d'amener un changement au sein du système onusien, à court et à moyen terme. Il tient toutefois compte de certaines questions prospectives visant le long terme, auxquelles la communauté internationale devra faire face pour que l'ONU puisse continuer de jouer un rôle central sur le plan de la paix et de la sécurité internationales. Les recommandations sont formulées en termes réalistes. De nombreuses améliorations sont déjà amorcées et elles pourront se poursuivre à court et à moyen terme dans les limites des budgets actuels. Cependant, à l'avenir, l'ONU devra envisager de nouvelles sources de financement si l'on veut que les mesures entamées se poursuivent et que des changements profonds soient possibles à long terme.

Voilà une imposante tâche sur le plan politique, étant donné la conjoncture actuelle. Face à la réalité financière, tous les gouvernements font désormais preuve d'une extrême prudence dans l'attribution des ressources, et les priorités nationales tendent à l'emporter sur les contributions destinées au développement des institutions internationales. Les difficultés éprouvées lors de certaines opérations de maintien de la paix, en particulier en Bosnie, en Somalie et au Rwanda, laissent aussi les décideurs perplexes. Pourtant, dans certaines situations, la capacité de réagir promptement serait non seulement opportune, mais aussi extrêmement rentable si l'on dresse le bilan des coûts d'une intervention tardive sur les plans humain et financier.

Nous reconnaissons qu'il est difficile d'introduire une réforme de fond, surtout en période de crise financière. Il est néanmoins possible de faire du chemin dès maintenant. Un grand nombre des recommandations formulées dans notre rapport tiennent compte de cette situation, tandis que d'autres auront des retombées susceptibles de rendre les opérations de paix plus efficaces dans leur ensemble.



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

D'autres encore visent un avenir plus lointain, où il sera peut-être possible d'opérer des changements majeurs. Toutes les recommandations forment une gamme de mesures conçues pour faire avancer la cause de la paix dans le monde.

C'est avec plaisir que nous vous présentons ce rapport. Nous espérons qu'il suscitera des échanges de vues et des débats positifs et, surtout, qu'il incitera à l'action. L'analyse et les recommandations demeureront cependant lettre morte si le Canada et les autres pays ne sont pas disposés à fournir les appuis concrets qui permettront d'y donner suite. Nous nous engageons à assumer notre part. Si les autres pays membres en font autant, cet appui contribuera grandement à rehausser la capacité de réaction rapide des Nations Unies.

André Ouellet
Le ministre des Affaires étrangères

D.M. Collenette
Le ministre de la Défense nationale



GLOSSAIRE

APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CENTCOM	Commandement central américain
FM(T)-CAE	Force mobile (terre), Commandement allié en Europe
DAH	Département des affaires humanitaires
DAP	Département des affaires politiques
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ENUAF	Équipes des Nations Unies pour l'aide à la formation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAR	Force d'action rapide (France)
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies en Yougoslavie
FUNU	Force d'urgence des Nations Unies
HCR	Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
JCS	Joint Chiefs of Staff (Chefs d'état-major interarmées) (États-Unis)
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
MINUHA	Mission des Nations Unies en Haïti
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
QG	Quartier général
SARH	Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola



RÉSUMÉ

Depuis la fin de la guerre froide, les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) se sont nettement développées aux plans de la taille, de la portée et du nombre. Même en cette période où l'Organisation traverse une crise financière, on s'attend clairement à ce que l'ONU joue un rôle central dans le nouveau système de sécurité mondiale. Ces dernières années, pourtant, l'ONU n'a pu mobiliser rapidement ses opérations de paix et répondre efficacement aux situations de crise. Le Rwanda en a été un exemple notoire. La grande leçon tirée de l'expérience rwandaise est que des mesures modestes mais opportunes peuvent faire la différence entre une situation qui est stable ou contenue et une situation qui échappe à tout contrôle. L'objectif central de cette étude est de recommander des changements, à tous les niveaux du système onusien, qui donneraient à l'ONU une meilleure capacité de réagir rapidement dans les situations de crise.

Le présent rapport recense plusieurs principes cruciaux pour la création d'une capacité onusienne de réaction rapide. Le principe de la **fiabilité** vise à réduire le délai de réponse tout en accroissant parallèlement l'efficacité. Le principe de la **qualité** vise à mener à bien les efforts plutôt qu'à constituer une force multinationale large et difficilement maniable. L'**efficacité** est un principe connexe. Une réaction précipitée et mal exécutée pourrait être pire que l'inaction. Et le principe de la **rentabilité** est fondé sur l'hypothèse qu'il vaut souvent mieux agir sans tarder, lorsqu'une situation est encore relativement fluide et peut être davantage influencée de l'extérieur — et que les coûts de l'intervention sont encore assez faibles.

Suite à un examen de la nécessité d'une capacité de réaction rapide, le rapport se penche sur des exemples de forces de réaction rapide dans deux contextes nationaux, soit celui de la France et celui des États-Unis, ainsi que dans un contexte multinational, en l'occurrence celui de l'OTAN. Il en ressort que plusieurs composantes génériques du processus de réaction rapide doivent être intégrées à toute capacité onusienne si l'on veut en assurer l'efficacité, à savoir :

- un mécanisme pour alerter rapidement le système onusien à propos d'une crise ou d'un conflit imminent;
- un processus décisionnel efficace pour faciliter la planification d'urgence et l'organisation d'une opération, y compris des arrangements de commandement et de contrôle clairement définis;
- des services de transport et une infrastructure pouvant être déployés rapidement;
- un soutien logistique;
- un financement adéquat permettant de soutenir une opération; et
- du personnel bien entraîné.

Le rapport examine ensuite le système onusien pour évaluer les capacités de l'ONU en ce qui concerne chacun de ces éléments. Après avoir relevé les lacunes du système, ses auteurs formulent 26 recommandations susceptibles de donner à l'ONU, à



court, à moyen et à long terme, les capacités de réaction rapide dont elle a besoin pour répondre rapidement et efficacement aux situations de crise.

Un principe directeur du rapport est celui qui vise à assurer une « volonté commune », c'est-à-dire que les États membres et le secrétaire général de l'ONU poursuivent les mêmes objectifs lorsqu'ils prennent des décisions sur des opérations de paix, et que ce but commun débouche sur une « cohérence des efforts » concertés sur le terrain entre tous les éléments constitutifs — militaire et civil, gouvernemental et non gouvernemental — des opérations de paix. Le rapport met tout particulièrement l'accent sur l'aspect multidimensionnel, vu la complexité croissante des récentes opérations de paix et la nécessité d'une coopération étroite entre tous les éléments placés sous l'autorité de l'ONU.

Le « Concept des groupes d'avant-garde » constitue l'idée dominante du rapport. En vertu de ce concept, l'ONU pourrait constituer, avec la collaboration des États membres, une force multifonctions d'au plus 5 000 membres militaires et civils et la déployer rapidement sous le contrôle d'un état-major opérationnel, sur l'autorisation du Conseil de sécurité. L'état-major opérationnel, une nouvelle entité venant combler une lacune du système onusien actuel, serait chargé de la planification et des préparatifs avancés qui sont essentiels pour assurer l'efficacité d'une réaction rapide. Ce concept souligne l'importance de modifier sensiblement le mode d'opération de l'ONU et les rapports avec les pays fournisseurs de troupes, lesquels mettraient à la disposition de l'ONU les forces entraînées et équipées jugées essentielles à une réaction rapide. Ces forces seraient fournies dans le cadre d'arrangements renforcés relatifs aux forces en attente que le Secrétariat conclurait avec les États membres offrant du personnel pour des opérations de paix. Le rapport contient des recommandations visant à améliorer la formation, à renforcer l'efficacité des systèmes de logistique et de transport, et à mieux soutenir les efforts de planification de l'ensemble du système onusien.

Un certain nombre d'autres réformes sont aussi proposées à court et à moyen terme. Au niveau politique, il est crucial de corriger les lacunes des systèmes financier et administratif de l'ONU, et d'élaborer de nouvelles procédures financières permettant de déléguer les pouvoirs financiers aux paliers de responsabilité appropriés. Il est aussi important de réévaluer la question de la consultation entre le Secrétariat de l'ONU, les membres du Conseil de sécurité et les États membres de l'ONU. De meilleurs systèmes — et de nouvelles institutions — doivent être mis en place pour que les fournisseurs de troupes continuent à offrir des forces compétentes à l'ONU. De même, il faut trouver des moyens d'améliorer la qualité des conseils militaires et de s'assurer que les considérations militaires soient prises en compte lorsque le Conseil de sécurité étudie la manière de répondre à une situation de crise. Pour ce qui concerne le Secrétariat de l'ONU (même si le secrétaire général a beaucoup accompli dans les deux ou trois dernières années), il faudrait envisager des mesures additionnelles — par exemple de meilleurs systèmes d'alerte rapide — liées à la planification d'urgence et à l'action politique, ainsi qu'un renforcement du Système d'arrangements relatifs aux forces en attente de l'ONU — qui serait essentiel au Concept des groupes d'avant-garde.

Le rapport contient 21 recommandations à court et à moyen terme coférence. Aucune ne suppose de changements à la Charte de l'ONU, la réforme de la Charte n'étant pas nécessaire pour la conduite des opérations de paix. Certaines



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

recommandations font valoir la nécessité de nouvelles institutions comme un Comité des pays fournisseurs de troupes, un Forum des pays fournisseurs de troupes et un Sous-comité des opérations de paix du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. D'autres recommandations se concentrent sur des questions d'administration et de procédure, comme les questions financières, ou sur de nouvelles techniques, comme les accords de services de maintien de la paix. Plusieurs des recommandations postulent que l'efficacité des opérations repose sur leur personnel. C'est pourquoi une insistance toute particulière a été mise sur l'entraînement préalable, sur les systèmes de recrutement et sur les moyens de garantir qu'un personnel qualifié peut être affecté promptement à des opérations de paix de l'ONU.

Les recommandations concernant le court et le moyen terme doteraient l'ONU d'une capacité de réaction rapide sensiblement adéquate. Mais la réforme pourrait s'avérer un processus lent, et la recherche de ce qui est réalisable dans le contexte politique et fiscal actuel ne devrait pas reléguer aux oubliettes la recherche de ce qui pourrait être nécessaire à plus long terme. Le rapport préconise donc une poursuite de la réflexion sur les prochaines étapes logiques, au cas où les réformes à court et à moyen terme s'avéreraient insuffisantes. Quatre questions distinctes y sont traitées : la nécessité d'utiliser les technologies de pointe pour appuyer les opérations de paix de l'ONU; la création d'un groupe permanent de policiers civils pour combler les lacunes chroniques dans ce domaine; la création d'un Groupe d'urgence permanent des Nations Unies composé de volontaires recrutés directement; et la nécessité pour l'ONU de se trouver une source indépendante de revenus pour le long terme. Le rapport préconise dans chaque cas un processus d'étude soutenue pour faciliter l'évolution du consensus international sur ces questions.

Le rapport accorde aussi passablement d'attention aux questions financières, reconnaissant que les recommandations pour le court et le moyen terme doivent tenir compte de la crise financière actuelle de l'ONU et que toutes les recommandations doivent être raisonnables en ce qui concerne leurs incidences sur l'ONU et sur la communauté internationale. Mais si l'on établit de meilleurs partenariats avec le secteur privé et les milieux non gouvernementaux et que le Secrétariat de l'ONU change sa façon de procéder, il est probable que plusieurs des recommandations du rapport permettront de réduire sensiblement les coûts de maintien de la paix tout en améliorant l'efficacité des opérations de l'ONU.

Les 26 recommandations sont reproduites au dernier chapitre du rapport.



CHAPITRE PREMIER

POURQUOI DOTER L'ONU D'UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE?

« Allons-nous continuer d'improviser à la hâte, d'une crise à l'autre? Ne pouvons-nous pas maintenant combiner notre expérience et nos ressources de manière que, la prochaine fois, nous, c'est-à-dire les gouvernements et les peuples que les Nations Unies représentent, soyons prêts et disposés à agir? »

Lester B. Pearson, 1957

Les Nations Unies ont 50 ans

Cinquante ans après sa création, l'Organisation des Nations Unies (ONU) se trouve à une étape décisive de son évolution. Pendant un demi-siècle, elle a contribué à éviter des guerres importantes et à limiter les dégâts et destructions causés par les conflits. Dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, elle a jeté des bases solides pour le maintien de la paix, ce qui est peut-être sa plus grande et sa plus célèbre innovation. Elle a fait face aux nouveaux genres de conflits de l'après-guerre froide en faisant preuve d'adaptabilité et d'imagination, en mobilisant le système international pour affronter une nouvelle série de difficultés par le biais d'opérations de maintien de la paix d'une ampleur et d'une complexité croissantes.

Malgré ces réalisations évidentes, l'ONU est critiquée depuis quelques années. Dans le domaine du maintien de la paix, quelques opérations manquées ont souillé le nom de l'Organisation et ont entraîné des reproches croissants à l'égard de son travail. La diversité et la complexité des conflits dans lesquels on demande à l'ONU de s'interposer font croître les risques que courent les Casques bleus et amènent à douter des capacités de l'Organisation. Dans certains cas, le public est devenu sceptique à l'égard des opérations de paix et les gouvernements se montrent réticents à accéder aux demandes financières d'un système international surchargé. L'ONU traverse actuellement une crise financière, et le système de maintien de la paix des 40 dernières années est sérieusement en péril.

Cependant, face à cette adversité, le secrétaire général, les membres du Secrétariat de l'ONU et le personnel civil et militaire des opérations de maintien de la paix, qui est originaire de plus de 75 États membres de l'ONU, poursuivent sans relâche leur quête de la stabilité et de la sécurité par le biais d'une coopération multilatérale véritable. Cinquante ans après San Francisco, on continue de reconnaître que la coopération multilatérale est préférable à l'unilatéralisme, que l'action menée par l'ONU au nom de la communauté internationale confère une légitimité qui vaut bien les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de conjuguer les efforts de nombreux États ayant chacun une histoire et une culture différentes.

L'étude examine l'approche actuelle adoptée par l'ONU pour réagir plus rapidement dans des situations de crise. Sa conclusion essentielle est une réaffirmation de soutien général apporté aux grandes orientations du secrétaire général et du Secrétariat de l'ONU en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif pour les opérations de paix de demain. En dépit d'une crise financière et du déroulement de

Cinquante ans après San Francisco, on continue de reconnaître que la coopération multilatérale est préférable à l'unilatéralisme



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

plusieurs opérations importantes, l'ONU est en train de changer ce qui était autrefois une modeste base pour ses opérations de maintien de la paix en un instrument moderne pour la promotion de la paix et la gestion des conflits par l'adhésion à des objectifs d'unité dans les intentions et dans l'effort. La tâche n'est pas aisée, et elle serait difficile même avec les ressources nécessaires. Mais, face aux pressions financières considérables, elle est monumentale, et de nombreuses parties du monde en ont trop peu conscience.

Les opérations de paix après la guerre froide

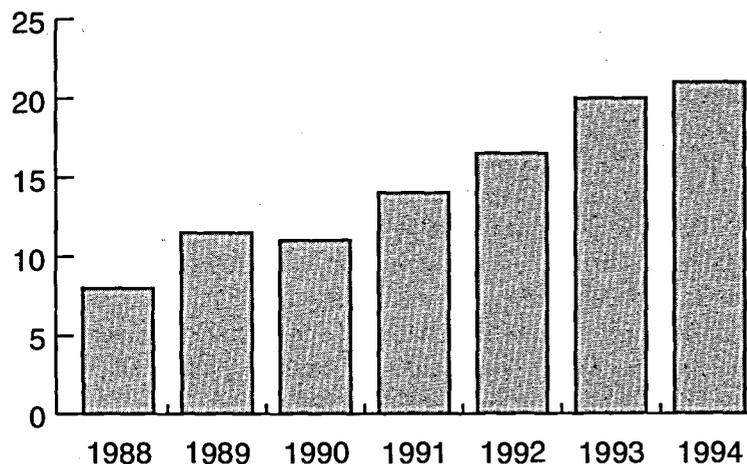
Avec la fin de la guerre froide, la communauté internationale s'est remise à espérer que l'ONU jouerait un rôle central dans le système international de sécurité en train de se former. Par conséquent, le nombre ainsi que la portée et la taille des opérations de paix ont connu un essor remarquable. Pourtant, les résultats se sont avérés inégaux; plus de 20 missions ont été mises sur pied depuis 1988 : certaines ont été couronnées de succès, tandis que d'autres se sont soldées par de troublants échecs.

Les réussites découlent surtout des améliorations récentes apportées à la façon dont l'ONU monte ses opérations de paix. En effet, les États membres comprennent mieux le volet politique de ces opérations, le secrétaire général dispose de meilleurs moyens au sein du Secrétariat même, et sur le terrain, l'organisation et l'exécution des opérations s'améliorent constamment. Comme on l'a vu en Amérique centrale, en

Avec la fin de la guerre froide, la communauté internationale s'est remise à espérer que l'ONU jouerait un rôle central dans le système international de sécurité en train de se former. Par conséquent, le nombre ainsi que la portée et la taille des opérations de paix ont connu un essor remarquable.

Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Nombre total de missions actives, 1988-1994



Croissance totale, 1988-1994 = 186 %

Croissance annuelle moyenne = 20 %

Source : DOMP, 1994



Namibie, au Cambodge et au Mozambique, l'ONU a pu faire face à la complexité des situations parce qu'elle a eu assez de temps pour se préparer et des ressources suffisantes à déployer. D'un autre côté, le nombre d'échecs ou d'issues douteuses est alarmant. Cela s'explique en grande partie par les attentes élevées à l'endroit d'une organisation aux ressources par trop sollicitées et aux budgets insuffisants, une organisation manquant aussi des moyens les plus élémentaires dont elle a besoin pour être à la hauteur des circonstances en cette ère nouvelle.

Un problème important s'est manifesté lors de diverses opérations récentes, à savoir la torpeur caractérisant souvent l'attitude de l'ONU dans le contexte de crises naissantes. Quelle que fût la nature des besoins (par exemple, consolider un accord de paix récemment conclu en déployant des observateurs, ou envoyer une force pour aider à stabiliser une situation qui se détériorait rapidement et menaçait ainsi la sécurité), souvent l'ONU n'a pas su réagir avec la promptitude et les effectifs exigés sur le terrain. De toute évidence, certaines opérations ne nécessitent pas une préparation et un déploiement rapides mais ce qui est le plus perceptible dans les opérations de paix actuelles est la difficulté qu'éprouve l'ONU à réagir dans des délais raisonnables.

Avec la fin de la guerre froide et la coopération accrue désormais évidente au sein du Conseil de sécurité, rien n'explique d'emblée pourquoi l'ONU ne peut pas réagir plus rapidement aux crises. La rivalité bipolaire a disparu et, partant, les membres permanents du Conseil de sécurité recourent rarement à leur droit de veto, ce qui fait espérer un mouvement vers une coopération internationale plus efficace. Parallèlement, les droits de la personne et les préoccupations d'ordre humanitaire, autrefois éclipsés par les fluctuations de la guerre froide, font désormais partie intégrante du dossier de la paix et de la sécurité internationales. Et enfin, les médias omniprésents dans le monde continuent d'exercer des pressions sur les gouvernements et la collectivité internationale pour les obliger à agir promptement, bien que sélectivement.

Tous ces facteurs militent en faveur de l'adoption des instruments voulus pour enrayer promptement les menaces naissantes pesant sur la paix et la sécurité internationales. Il convient ici d'examiner de plus près certaines des tendances clés révélant la nécessité de doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide.

La paix et la sécurité internationales

Depuis la fin de la guerre froide, la paix et la sécurité internationales ont principalement été menacées par des conflits ayant éclaté au sein des États plutôt qu'entre eux. Dans le *Supplément à l'Agenda pour la paix*, daté de 1995, le secrétaire général fait observer que, de toutes les opérations de paix autorisées avant 1988, seulement une sur cinq avait trait à une guerre civile. Depuis lors, 62 p. 100 des opérations de paix ont concerné des conflits internes; la même observation vaut pour 82 p. 100 des 11 opérations établies depuis janvier 1992¹. Malheureusement, les conflits internes ont souvent des causes profondes et inextricables, ce qui complique énormément le travail de l'ONU qui cherche à les régler. Le secrétaire général les a décrits en ces termes :



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Ces conflits internes d'une espèce nouvelle ont des caractéristiques particulières qui posent aux opérations de maintien de la paix des problèmes qu'elles n'avaient pas rencontrés depuis l'opération au Congo au début des années 1960. Ces guerres sont en effet habituellement menées non seulement par des armées régulières, mais aussi par des milices et des civils armés dont la discipline est douteuse et la chaîne de commandement mal définie. Ce sont souvent des guérillas sans véritable ligne de front. Les civils en sont les principales victimes, voire les principaux objectifs. Les crises humanitaires sont courantes².

Le Conseil de sécurité a établi des précédents qui ont fait sortir la définition de la paix et la sécurité internationales de son champ sémantique traditionnel : mentionnons le mandat concernant l'acheminement des secours humanitaires dans l'ancienne Yougoslavie; l'utilisation de la Force unifiée d'intervention pour rétablir la sécurité et assurer la livraison de l'aide en Somalie; et la mission envoyée en Haïti pour superviser la transition vers la démocratie et en faire respecter les conditions. Cela ne signifie aucunement que l'ONU a décidé de s'ingérer automatiquement et arbitrairement dans les affaires internes des États, ni que l'acquisition d'une capacité de réaction rapide la conduira nécessairement à l'interventionnisme. Plutôt, pareille évolution des choses montre tout simplement que le Conseil de sécurité est désormais disposé à envisager de s'interposer dans une gamme plus vaste de situations qu'avant 1988.

Les crises de ce genre (souvent intra-étatiques et de plus en plus complexes) exigent souvent une action rapide et résolue.

En Haïti, par exemple, ni plus ni moins qu'une petite bande de fiers-à-bras a bloqué la première tentative faite pour appuyer la transition démocratique. Par exemple, si l'ONU avait eu une présence plus forte et un état-major opérationnel en Haïti en 1993, ses forces auraient sans doute pu faire face à la situation. Le gouvernement élu démocratiquement dans ce pays aurait pu y retourner 18 mois plus tôt, et la population aurait souffert beaucoup moins dans la foulée des événements.

Ce qui n'a pas changé et ce qui n'est pas nouveau dans l'après-guerre froide, c'est l'importance du leadership quand l'heure est grave. On attend beaucoup de l'ONU. Les gouvernements comptent sur elle pour concevoir des solutions ou, à tout le moins, s'attaquer aux problèmes. Il en résulte une situation paradoxale décrite récemment par le Groupe de travail indépendant sur l'avenir des Nations Unies, dans son étude intitulée *The United Nations in its Second Half-Century* :

Dans presque tous les domaines d'activité de l'ONU, qu'il s'agisse du maintien de la paix, du développement, des droits de la personne ou de l'environnement, on lui demande d'assumer un plus grand rôle qu'avant et d'accepter de nouvelles responsabilités à un moment où les gouvernements cherchent de plus en plus à réduire leurs contributions financières et où ils hésitent même à fournir le soutien politique, militaire et matériel nécessaire³.

Si la seule institution mondiale mandatée pour protéger la sécurité internationale est incapable d'organiser une opération de paix efficace, il en découle logiquement que l'engagement pris dans la Charte par les États signataires de préserver les générations futures du fléau de la guerre perdra peu à peu toute signification.

Si la seule institution mondiale mandatée pour protéger la sécurité internationale est incapable d'organiser une opération de paix efficace, il en découle logiquement que l'engagement pris dans la Charte par les États signataires de préserver les générations futures du fléau de la guerre perdra peu à peu toute signification



L'impératif humanitaire

Les nouvelles réalités du système international naissant font entrevoir un type de conflits qui épouse parfois les axes ethniques, religieux ou tribaux et qui aura d'importantes répercussions d'ordre humanitaire partout dans le monde. Deux anciens hauts fonctionnaires expérimentés de l'ONU, nommément Erskine Childers et sir Brian Urquhart, ont employé l'expression « urgence humaine perpétuelle⁴ » pour décrire le phénomène, et ils en ont cerné les facteurs de causalité suivants :

La stagnation économique, l'extrême pauvreté, la surpopulation, la dégradation de l'environnement, le recours à la force militaire, et les violations des droits de la personne sont autant de facteurs qui déclencheront probablement des crises humanitaires dans l'avenir⁵.

Ces fléaux continueront de capter l'attention des médias et d'exciter la conscience d'une grande partie du monde. Certains estiment que la multiplication des désastres finira par abrutir les pays donateurs et par les rendre apathiques et indifférents; des segments de la population deviendraient alors plus réticents à acquiescer aux demandes d'aide humanitaire. Les faits récents n'ont cependant pas confirmé ce pronostic. C'est plutôt le contraire qui s'est produit au cours des dernières années. Devant les images éloquentes des tragédies internationales, on a exigé avec plus de vigueur de l'appareil international qu'il accroisse sensiblement ses efforts pour répondre aux besoins d'ordre humanitaire.

Dans bien des cas, il faut réagir rapidement aux crises. Le dossier rwandais en dit long sur la question. Divers signes annonçaient une crise imminente, mais on a attendu que celle-ci éclate avant de faire quoi que ce soit. L'accord de paix d'Arusha, fondement de l'opération de maintien de la paix, a été signé en août 1993, mais le Conseil de sécurité a mis deux mois à autoriser la constitution de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR). Le déploiement des troupes a eu lieu des mois après avoir été officiellement promis. Le plan opérationnel parlait de 4 500 militaires, mais seulement 2 600 ont été envoyés sur place. Seul le contingent belge est arrivé pleinement équipé, et encore, il s'est retiré avant la fin de l'opération; les autres contingents n'étaient que partiellement équipés, ou n'avaient carrément aucun matériel.

En dépit de ces carences importantes, la MINUAR s'est malgré tout efforcée de remplir son mandat le mieux possible. Tragiquement, la situation a vite dégénéré en une guerre civile généralisée à caractère ethnique.

Le massacre s'est déclenché en avril 1994. En juin 1994, le Conseil de sécurité a approuvé un nouveau mandat pour l'opération rwandaise et le déploiement de 5 500 militaires. Deux mois plus tard, seulement 2 500 d'entre eux avaient été fournis à l'ONU. Le commandant de la MINUAR, le major général Roméo Dallaire, a déclaré ce qui suit :

Au Rwanda, l'inaction de la collectivité internationale [...] a contribué à convaincre les extrémistes hutus qu'ils pouvaient perpétrer leur génocide [...] la MINUAR aurait pu sauver des centaines de milliers de vies humaines. À preuve, avec les 450 soldats placés sous mon commandement dans l'intérim, nous avons sauvé et protégé plus de 25 000 personnes et en avons déplacé des dizaines de milliers d'autres entre les lignes de contact. Une force de 5 000 membres déployée

Ce qu'il importe essentiellement de retenir de la catastrophe rwandaise, c'est que des mesures modestes mais prises à temps peuvent faire toute la différence entre une situation stable ou contenue, et un désastre humanitaire d'une envergure incommensurable



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

rapidement aurait pu prévenir les massacres dans les régions sud et ouest du pays, lesquels n'ont commencé qu'au début du mois de mai, soit environ un mois après le déclenchement de la guerre⁶.

Si l'ONU avait pu lancer son opération dès la signature de l'accord de paix d'Arusha, on aurait sans doute évité bien des éléments qui ont plus tard contribué à envenimer la crise. En outre, si une mission onusienne était venue soutenir d'urgence la MINUAR en avril et mai 1994, on aurait peut-être empêché une détérioration grave de la situation. Ce qu'il importe essentiellement de retenir de la catastrophe rwandaise, c'est que des mesures modestes mais prises à temps peuvent faire toute la différence entre une situation stable ou contenue, et un désastre humanitaire d'une envergure incommensurable.

La rentabilité

Divers conflits récents ont démontré qu'en reportant une intervention dans une crise, on fait croître considérablement le coût de l'opération. Quand une crise éclate, elle amorce une réaction en chaîne qui devient difficile à maîtriser. Un premier conflit peut engendrer une vague de réfugiés. La guerre et les déplacements massifs de populations risquent dès lors d'entraîner une immense dégradation de l'environnement et d'aggraver ainsi la famine (comme ce fut le cas en Somalie) ou de susciter des urgences sanitaires (comme au Zaïre). Ces nouveaux problèmes attisent les feux de la guerre et l'hostilité. C'est un cercle vicieux classique qui ajoute aux coûts humains, financiers et matériels de la crise, et freine le développement du pays.

Le dossier rwandais montre lui aussi la nécessité de réagir rapidement. Pendant le long processus de création de la MINUAR, le Conseil de sécurité a insisté sur le fait qu'il voulait que l'opération soit menée à peu de frais. L'ONU n'a reçu qu'une fraction des 200 millions de dollars américains que devait coûter l'opération. Seulement une partie des troupes qu'il fallait pour remplir le mandat de la MINUAR ont été déployées. Les fonds et le soutien matériel insuffisants accordés à la MINUAR contrastent énormément avec les sommes affectées par la collectivité internationale à l'aide humanitaire et à l'envoi de ressources humaines, après que la crise eut attiré l'attention de la presse mondiale. Les États-Unis ont fourni à eux seuls des secours de 350 millions de dollars américains au cours des six premières semaines qui ont suivi le début de la catastrophe de Goma.

Le prix de l'échec en matière de prévention des conflits

L'étirement des budgets, affectation des fonds destinés au développement à d'autres fins

Secours en cas de catastrophe, 1983 :
300 millions de dollars

Secours en cas de catastrophe, 1993,
3,2 milliards de dollars
(en dollars US courants)

Les catastrophes humanitaires qui découlent des conflits ont une double incidence sur le développement. En premier lieu, la destruction des infrastructures et des ressources humaines peuvent effacer en quelques mois à peine les progrès réalisés à la suite de décennies d'investissements dans le développement; deuxièmement, l'aide internationale, qui devrait servir à long terme à l'auto-suffisance, est plutôt affectée au secours à court terme. *Dans les années 80, l'aide d'urgence et le secours en cas de catastrophe se chiffraient à 300 millions de dollars environ, soit à peu près 3 % de l'aide bilatérale. En 1993, le chiffre était passé à 3,2 milliards de dollars, c'est-à-dire plus de 8 %.*

Source : Rapport de 1994 du CAD



Pour enrayer une crise, il ne suffit pas simplement de renverser la séquence des événements. À mesure qu'elle s'aggrave, les dimensions du problème grandissent de façon exponentielle. Il faut donc, pour garantir l'efficacité de la réaction, accroître l'ampleur et la vigueur de l'intervention. Le sénateur Gareth Evans, ministre australien des Affaires étrangères, tenait à cet égard les propos suivants :

Quand un différend dégénère en conflit armé, le processus de règlement pacifique (le rétablissement de la paix) devient plus difficile, plus exigeant et plus complexe. Avec l'éclatement de la violence, les litiges tendent à se généraliser et à se multiplier... À mesure que les parties consacrent des ressources toujours plus grandes à la guerre, l'obligation de l'emporter devient de plus en plus impérative pour chacune d'elles⁷.

Plus on retarde l'intervention, plus les pressions politiques et les ressources financières nécessaires pour influencer positivement sur l'évolution du conflit grandissent. Ce sont là des leçons que la collectivité internationale a déjà tirées des crises ayant éclaté dans les années 1990, mais elle n'a pas encore adapté en conséquence les structures politiques du système onusien, ni ses mécanismes de sécurité ou de développement.

Des images dramatiques de populations entières affligées par la souffrance peuvent amener la collectivité mondiale à exercer d'énormes pressions sur les gouvernements et les organisations internationales pour les obliger à agir. Même quand on essaie de remédier à des tragédies humanitaires aux proportions gigantesques, il convient de s'interroger sur la rentabilité des mesures envisagées. Vaut-il mieux intervenir tôt, quand l'action aura de grandes incidences, comme c'est souvent le cas, ou doit-on reporter les décisions à plus tard? Certes, il y a des circonstances où il est justifié de retarder l'intervention si cela comporte des avantages. Voilà qui est particulièrement vrai quand le contexte n'est pas propice à une intervention parce que s'est déchaînée une guerre ou une insurrection d'envergure que l'ONU peut difficilement maîtriser. Mais quand il est raisonnablement clair que l'on retarde l'inévitable en se confinant dans l'inaction, une réaction rapide est alors tout à fait indiquée.

Certains ont soutenu que l'ONU accorde trop d'attention et une trop grande partie de ses maigres ressources aux opérations de paix, surtout à une époque où l'aide au développement faiblit dans de nombreux milieux. Il s'avère utile de répondre à de tels propos de la façon suivante : d'abord, les investissements que l'on consent en faveur de la sécurité internationale en montant des opérations de maintien de la paix profiteront au développement en garantissant la stabilité nécessaire à ce dernier; et ensuite, ces investissements seront moindres, et les États pourront ainsi mettre l'accent sur l'aide au développement, si l'on réussit à intervenir bien et en temps opportun. Voilà pourquoi il faut une ONU capable de passer plus promptement à l'action.

La capacité de réagir rapidement : une nécessité

Il est certain que la capacité de déployer ses forces de façon prompte et efficace fait cruellement défaut à l'ONU. À de nombreuses reprises, cette lacune a eu des conséquences dramatiques. Après l'effondrement du processus électoral et la reprise des combats en Angola, en 1993, on a entrepris des négociations à Abidjan pour relancer le processus de paix. Les deux camps se sont entendus sur les grandes lignes



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

d'un nouveau processus de paix, mais ils ont demandé le déploiement d'éléments militaires de l'ONU en Angola pour vérifier et étayer l'observation du cessez-le-feu. Le Conseil de sécurité était disposé à autoriser la mise sur pied d'une nouvelle opération onusienne, mais seulement après l'instauration d'un cessez-le-feu. Margaret Anstee, représentante spéciale du secrétaire général, s'est alors retrouvée dans un dilemme :

Le Conseil de sécurité exigeait la conclusion d'une entente à Abidjan avant d'envisager le déploiement de Casques bleus. L'UNITA [Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola] voulait la garantie que du moins un contingent symbolique serait envoyé en Angola immédiatement, avant de consentir aux conditions de cessez-le-feu énoncées dans le protocole d'Abidjan. La réalité était pire encore. On m'a demandé d'informer les deux camps que, même s'ils convenaient d'établir un cessez-le-feu, il faudrait à l'ONU, pour des raisons pratiques, de six à neuf mois pour y déployer des troupes. Inutile de dire que j'ai eu deux cauchemars à Abidjan : dans un cas, je craignais d'échouer, ce qui s'est effectivement produit; dans l'autre, je craignais de réussir, parce que je ne pouvais concevoir comment il serait alors possible de surveiller et d'étayer le cessez-le-feu⁸.

L'ONU ne doit pas être condamnée en permanence à de tels dilemmes. Dans les conflits de ce genre, il est impératif que la collectivité internationale agisse vite. S'il se produit une crise de l'ampleur de celles survenues à Goma ou en Somalie, la réaction doit être immédiate, ou presque, et avoir lieu en quelques semaines et non des mois plus tard, pour avoir des chances de réussir. S'il faut jusqu'à six mois pour envoyer des troupes onusiennes vérifier l'observation du cessez-le-feu en Angola, les combats y reprendront sûrement. Et si l'ONU met six mois pour déployer ses troupes et son personnel au Rwanda, ce ne sera pas un conflit imminent qu'ils y trouveront, mais bien un désastre total.

Tous ces éléments témoignent éloquemment en faveur d'une capacité efficace de réaction rapide. La simple existence de moyens fiables et crédibles permettant de monter rapidement une opération de paix si le Conseil de sécurité en décide ainsi n'invitera pas automatiquement l'ONU à agir. Et le simple fait de posséder de tels moyens n'incitera pas inévitablement le Conseil à prendre régulièrement la décision de réagir dans les conflits. Cependant, la capacité de réagir promptement devrait encourager les membres du Conseil à prendre des décisions judicieuses et prudentes. La capacité de déployer des forces militaires et du personnel rapidement sur le terrain devrait encourager le Conseil de sécurité à prendre soigneusement en compte non seulement la situation immédiate, mais aussi ses suites probables. Loin de nuire à la recherche de la paix et de la stabilité internationales, de tels atouts y contribueraient, en cette nouvelle ère caractérisée par des conflits plus complexes qu'autrefois.

Si l'ONU met six mois pour déployer ses troupes et son personnel au Rwanda, ce ne sera pas un conflit imminent qu'ils y trouveront, mais bien un désastre total



CHAPITRE II

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ÉTUDE

« L'époque actuelle appelle une réflexion nouvelle, un effort commun et la mise au point de moyens inédits de régler les crises. En effet, un monde différent est apparu lorsque la guerre froide a pris fin et nous ne le comprenons encore qu'imparfaitement. Les caractéristiques nouvelles des conflits exigent de nous perception, adaptation, créativité et courage, et elles nous obligent à nous attaquer simultanément aux manifestations immédiates et aux causes profondes du conflit, ces dernières tenant très souvent à l'absence de perspectives économiques et à l'injustice sociale. Avant toute chose peut-être, elles exigent une volonté de coopération et un attachement à un multilatéralisme véritable plus profonds que jamais auparavant. »

Boutros Boutros-Ghali,
Supplément à l'Agenda pour la paix, 1995

Doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide

Il existe un vide dans le système onusien de maintien de la paix, et ni les politiques ni les ressources n'ont permis de le combler. Ce vide préoccupe beaucoup les États membres (dont le Canada) qui veulent consolider les moyens dont l'ONU dispose pour préserver la paix et la sécurité internationales. Depuis le début du cinquantenaire des Nations Unies surtout, beaucoup s'interrogent, partout dans le monde, sur les façons dont on pourrait améliorer les institutions de l'ONU et les opérations qu'elle mène. Comment combler ce vide? Voilà qui a fait l'objet de diverses propositions sur les moyens à prendre pour doter l'ONU de forces et de ressources nouvelles ou améliorées. Sir Brian Urquhart, ancien haut fonctionnaire éminent de l'ONU, a proposé de constituer une force onusienne de militaires professionnels volontaires, recrutés directement et individuellement. Le gouvernement des Pays-Bas a entrepris une étude sur une brigade de l'ONU à déploiement rapide. Le gouvernement danois a organisé des éléments de ses forces armées afin de pouvoir contribuer à une brigade de réaction rapide selon le Système des arrangements relatifs aux forces en attente. D'autres pays et des institutions non gouvernementales ont formulé des idées complémentaires. Le secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, a recommandé de songer sérieusement à la création d'une force de réaction rapide.

« Cette force, écrivait-il, constituerait la réserve stratégique du Conseil de sécurité, qui pourrait la déployer en cas de besoin urgent de troupes de maintien de la paix? »

La recommandation du secrétaire général constitue, en fait, le point de départ de la présente étude, que nous entreprenons avec la conviction qu'un consensus international est en train de se former sur la nécessité de doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide et efficace. En effet, la catastrophe rwandaise de 1994 a fait preuve des conséquences désastreuses de l'incapacité persistante de l'ONU de réagir promptement aux situations d'urgence. Nous nous devons de reconnaître, cependant, qu'il faut examiner de nombreuses autres questions importantes, avant de pouvoir doter l'ONU d'une capacité complète de réaction rapide. En outre, le consensus commence à s'effriter quand des solutions plus précises sont formulées. L'étude canadienne met toujours l'accent sur le renouvellement de la crédibilité et des moyens de l'ONU grâce à



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

des changements pragmatiques et progressifs. Le Canada et d'autres États membres de l'ONU veulent, à bon droit, aborder la question prudemment, car nul ne souhaite susciter des attentes auxquelles les Nations Unies ne pourraient répondre.

Orientation de l'étude canadienne

Les auteurs de l'étude emploient l'expression « capacité », dont le champ sémantique dépasse largement celui de termes au sens plus restreint tels que « force » ou « brigade ». Par « capacité » nous voulions désigner toute une gamme de procédures et de structures faisant partie intégrante de l'action de l'ONU. La capacité de réaction rapide doit être multidisciplinaire et multidimensionnelle, comprenant les organisations non gouvernementales (ONG), les services humanitaires, les groupes de protection des droits de la personne, les instances politiques et juridiques, et la police civile, autant d'intervenants qui ont revêtu une importance critique dans la plupart des opérations de paix. Ce terme désignerait aussi l'« instrument » — fer de lance de l'ONU dans ses interventions à venir — que nous avons appelé « groupes d'avant-garde ». On pourrait certes mettre en oeuvre séparément bon nombre des recommandations formulées dans le rapport, pour combler les lacunes du système onusien, mais nous prônons plutôt une démarche plus globale, dont le but consisterait à remédier à la présente « insuffisance des capacités »; des changements profonds s'imposeraient donc dans de nombreuses institutions par l'entremise desquelles l'ONU organise à l'heure actuelle ses opérations de paix.

La capacité de réaction rapide doit être multidisciplinaire et multidimensionnelle, comprenant les organisations non gouvernementales (ONG), les services humanitaires, les groupes de protection des droits de la personne, les instances politiques et juridiques, et la police civile, autant d'intervenants qui ont revêtu une importance critique dans la plupart des opérations de paix

L'étude canadienne diffère donc, quant à son orientation, des travaux complémentaires actuellement menés dans d'autres capitales, notamment aux Pays-Bas et au Danemark. Ces travaux, et d'autres recherches récentes, ont mis l'accent sur l'amélioration du Système des arrangements relatifs aux forces en attente, sur le renforcement du Secrétariat à New York, ou sur les arguments militant en faveur d'une force onusienne permanente. Le Canada a choisi de mettre à profit ces efforts, et d'autres encore, vu l'interdépendance grandissante des États, des questions et des disciplines, ainsi que la nécessité d'améliorer les structures internationales qui encouragent l'action intégrée et la cohérence des efforts.

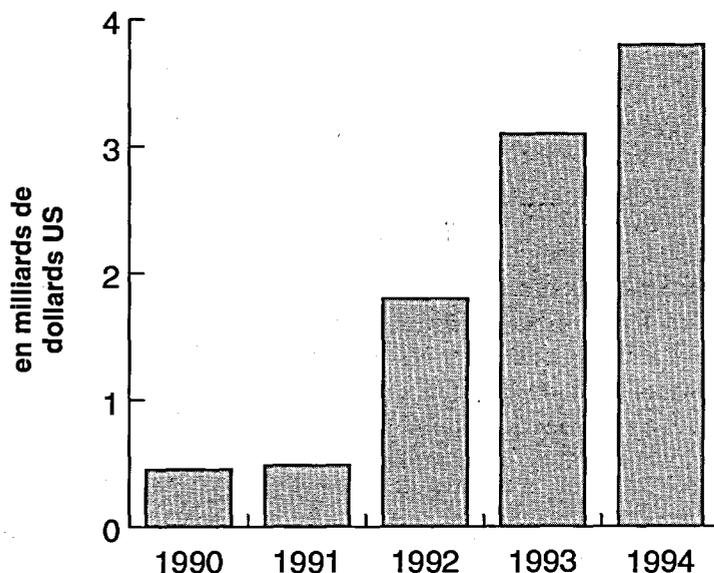
L'étude canadienne suit un axe chronologique. Moyennant un soutien suffisant de la part du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, on pourrait facilement appliquer à court terme certaines des recommandations formulées dans le présent rapport. D'autres sont plutôt conçues pour être mises en oeuvre à moyen terme, car des travaux préparatoires assez considérables s'imposeraient au préalable. Nous n'essayons pas ici de définir précisément le court et le moyen terme; nous cherchons plutôt à fixer des échéances réalistes avant lesquelles des changements pourraient s'opérer au sein du système onusien. D'autres idées sont de toute évidence destinées à être examinées à long terme; nous reconnaissons en effet qu'un nouveau cheminement d'envergure devra se faire dans l'esprit des gouvernements avant qu'un consensus commence à prendre forme dans la collectivité internationale au sujet de ces idées. Pendant que les travaux se poursuivent sur les solutions à court et à moyen terme, nous pensons qu'il convient de continuer à examiner les projets à long terme, car l'idéalisme d'aujourd'hui pourrait fort bien devenir le réalisme de demain.

Tôt dans le courant de notre étude, nous avons décidé que la meilleure contribution que le Canada puisse faire à ce débat important consisterait à rédiger un



Opérations des Nations Unies hors siège

Croissance de l'ensemble des budgets pour les missions, 1990-1994



Source : DOMP, 1994

rapport « technique » qui porterait sur des problèmes pratiques relatifs aux institutions, à l'organisation, aux ressources et au financement, et qui mettrait l'accent sur les moyens à prendre pour intégrer davantage les éléments du système international et en accroître la cohérence au profit d'une réaction rapide de meilleure qualité. Quant à la question de la « volonté politique », des plus insaisissables et fondamentales, nous l'avons abordée du point de vue des institutions et des organisations : en améliorant la capacité de l'ONU de monter et d'exécuter des opérations, on faciliterait la prise de décisions politiques nécessaires pour assurer l'établissement des opérations de paix dans des situations appropriées ainsi que la participation des pays fournisseurs de troupes. Toutefois, l'opportunité de ces décisions clés demeure l'élément vital qui détermine l'efficacité de la réaction de l'ONU. Parallèlement, il faut admettre que, si le Conseil de sécurité refuse, pour une raison quelconque, d'intervenir dans une situation d'urgence, aucun mécanisme, procédure ou institution ne saurait alors remédier au problème.

L'existence d'institutions et de mécanismes améliorés pourrait néanmoins encourager les membres du Conseil de sécurité et les autres États membres à s'attaquer avec une confiance accrue aux situations de crise. Si l'ONU avait les moyens d'aborder efficacement les problèmes sur le terrain, le Conseil de sécurité serait sans doute moins porté à retarder l'examen des questions pressantes concernant la paix et la sécurité internationales. Dès lors, les États membres de l'ONU seraient davantage convaincus de l'existence d'un mécanisme fiable et bien rodé dont les limites dépasseraient celles des forces classiques de maintien de la paix et auquel on pourrait recourir en cas de besoin.

Pourtant, la présence de moyens améliorés pour réagir aux crises ne lierait aucunement le Conseil de sécurité, qui déciderait seul de l'à-propos de déployer ou de ne pas déployer une force de paix de l'ONU. Des analystes ont souligné que tout



Nous nous interrogeons ici principalement sur l'amélioration de la capacité de l'ONU de réagir aux crises, tout en respectant le droit du Conseil de sécurité, doté de cette capacité renforcée, de décider dans quelles circonstances l'ONU doit réagir aux situations d'urgence

nouveau moyen devrait être utilisé très prudemment, voire uniquement dans des circonstances rares. On fait valoir également que l'intervention de forces militaires extérieures n'est pas toujours utile dans des différends délicats. D'autres adoptent le point de vue contraire : le Conseil de sécurité doit oser faire preuve d'audace à une époque où l'ONU commence à agir dans de nombreuses situations, y compris des conflits intra-étatiques. La question de savoir si des forces onusiennes doivent être déployées ou non dans des situations particulières ne relève pas de notre étude. Nous nous interrogeons ici principalement sur l'amélioration de la capacité de l'ONU de réagir aux crises, tout en respectant le droit du Conseil de sécurité, doté de cette capacité renforcée, de décider dans quelles circonstances l'ONU doit réagir aux situations d'urgence.

L'état du monde actuel se compare quelque peu à un corps affligé d'une maladie et en quête de remèdes. Dans diverses parties du monde, les États-nations (ou les sociétés) sont tellement affaiblis que leur seul espoir réside dans une intervention extérieure. Quand le corps humain est dans un tel état, des autorités médicales reconnues lui prodiguent activement des traitements. Tôt, au cours de l'évolution de la maladie, avant que le corps se rebelle totalement, des signes d'alarme se manifestent (une fièvre, ou d'autres symptômes, par exemple). On consulte des médecins qui décident s'il faut traiter le malade et, le cas échéant, quelle thérapeutique employer. Ce ne sont pas toujours de bons diagnosticiens et ils n'ont pas toujours les médicaments nécessaires. Cependant, surtout s'ils peuvent repérer un remède qui s'avère efficace, ils en prescriront fort probablement l'utilisation. Cela décrit essentiellement la nature d'une capacité onusienne améliorée de réaction rapide. Celle-ci pourrait intervenir efficacement quand la maladie de l'entité politique atteindrait un point critique ou, mieux encore, quand il serait possible de la contenir. Il appartiendrait aux médecins (en l'occurrence, au Conseil de sécurité) de décider de la façon d'utiliser les moyens à sa portée et, le cas échéant, de l'à-propos de ce faire.

Les principes de la réaction rapide

Le présent rapport se fonde sur plusieurs principes de base servant à améliorer la capacité de réaction rapide de l'ONU et réduire, ce faisant, le délai d'intervention de celle-ci tout en accroissant son efficacité. Le principe de la **fiabilité** ou de la prévisibilité constitue un jalon important. On privilégiera la **qualité** plutôt que la quantité : il vaut mieux mener à bien ses efforts plutôt que de rassembler une large force multinationale encombrante et difficile à manier. **L'efficacité** plutôt que la rapidité comme telle correspond à un principe connexe : une intervention précipitée et mal exécutée risque d'avoir des conséquences pires encore que l'inaction totale. Une réaction moins rapide mais mieux organisée aura sans doute, tout compte fait, de meilleurs résultats. Et enfin, soulignons le principe de la **rentabilité**, sur lequel est fondée toute notre étude. Souvent, il vaut beaucoup mieux agir sans tarder, quand la situation est encore relativement fluide, qu'elle se prête davantage à une influence extérieure et que le coût d'une intervention est assez bas, qu'attendre les conséquences. L'alternative consiste trop souvent à temporiser au moment où la crise commence à se manifester. Comme en témoigne la tragédie rwandaise de 1994, les coûts d'un tel délai s'avèrent normalement beaucoup plus lourds une fois dressé le bilan complet de la dévastation.



Ces principes forment le cadre théorique dans lequel s'inscrivent les mesures pratiques et concrètes proposées au cours des pages à suivre.

L'étude fait une distinction entre les « contextes stables », où des opérations classiques de maintien de la paix conviennent, et les situations justifiant une réaction rapide. Dans les deux cas, il s'agit d'« opérations de paix » de l'ONU, pour employer le terme générique, et elles ont beaucoup en commun. Si l'on améliore les opérations d'un type donné, celles du second en profiteront certainement. Cependant, un mécanisme de réaction rapide suppose une solide planification d'urgence et l'établissement de bons rouages opérationnels avant l'éclatement d'une crise. Une préparation plus systématique que pour les opérations classiques de maintien de la paix s'impose donc, et il faut alors prévoir plus de ressources au stade de la planification et aux étapes initiales. Toutefois, l'étude en arrive à la conclusion que plus on soigne la préparation d'une opération de paix, plus on accroît les chances qu'elle soit efficace et rentable sur le terrain.

L'application de la plupart des changements recommandés dans le présent rapport exigera l'affectation de ressources. C'est pourquoi nous avons beaucoup insisté sur les questions financières. Comme bien d'autres, le gouvernement canadien favorise ardemment une « croissance zéro » des budgets du système onusien. Pour l'essentiel, donc, la mise en oeuvre des recommandations formulées ici suppose une amélioration de la gestion et du rendement des opérations de l'ONU, une redistribution des moyens en faveur des secteurs prioritaires, et l'adoption de régimes de partage grâce auxquels l'ONU pourrait profiter des moyens nationaux à peu de frais. Le financement demeure pour l'ONU un problème perpétuel qui a pris des proportions critiques en grande partie parce que d'importants contribuables ne paient pas leur quote-part au complet ni à temps. Nous ne voulons pas ici ajouter aux difficultés de l'ONU en préconisant l'adoption de mesures de toute évidence impossibles à appliquer. Nous optons plutôt pour une démarche pragmatique : nous reconnaissons la capacité limitée de l'ONU d'accroître ses revenus en ce moment et nous mettons modestement à profit les fondements existants, tout au moins pour le court et le moyen terme.

La réaction rapide : quatre niveaux

Aux fins de l'analyse, nous divisons ici le système onusien en quatre niveaux : politique, stratégique, opérationnel et tactique. Ces paliers sont, en réalité, inextricablement liés, des démarcations ambiguës étant établies entre eux. Malgré tout, des fonctions et des structures bien précises sont associées à chacun de ces niveaux. Si l'on analyse chacun d'eux séparément, il devient plus facile de repérer les disparités ou les différences existant entre eux. C'est là un aspect fondamental de la démarche intégrée proposée ici, car ces paliers se retrouvent sous une certaine forme ou une autre dans les gouvernements nationaux, les appareils militaires, dans toute une gamme d'institutions non gouvernementales et privées, et dans les organisations internationales. Tout compte fait, les intervenants des quatre paliers doivent collaborer dans l'harmonie vers la réalisation d'objectifs communs et former ainsi une équipe intégrée, animée d'une « volonté commune », afin d'exécuter sur le terrain, dans un effort collectif, une opération cohérente et efficace.



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Pour les fins de notre étude, la collectivité mondiale des pays qui composent l'ONU et qui agissent par l'entremise du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale représente le **niveau politique**. Il lui appartient de formuler ou de modifier les buts et objectifs fondamentaux ou stratégiques. En vertu de l'article 24 de la Charte, la responsabilité première de maintenir la paix et la sécurité internationales relève de la compétence du Conseil de sécurité.

Par « responsabilité première », on n'entend cependant pas « autorité exclusive ». L'Assemblée générale joue elle aussi un rôle important sur le plan politique. C'est certainement le cas en ce qui concerne les aspects financiers des opérations de paix, aspects sur lesquels nous mettons ici énormément l'accent. L'observation vaut aussi pour l'élaboration des politiques, de la doctrine et des normes. Aspect primordial, l'Assemblée générale tend à long terme à donner le ton au système onusien et à en refléter l'humeur; elle aide ainsi à fixer le degré de priorité à accorder aux grandes questions d'actualité, peu importe qu'il s'agisse de la sécurité, de l'économie, des dossiers humanitaires, ou des problèmes sociaux. L'ONU réunit, dans un système mondial, des États souverains. Par conséquent, tout ensemble de propositions visant à modifier le système au niveau politique doit prendre en compte l'évolution des politiques de tous les États membres en ce qui concerne la paix et la sécurité internationales ainsi que le rôle de l'ONU dans ce processus.

Aux fins du présent rapport, le secrétaire général des Nations Unies, soutenu par le Secrétariat, représente le **niveau stratégique**. Ce dernier répartit les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs politiques. Le cabinet du secrétaire général, en particulier, fait le pont entre les niveaux politique et stratégique. Tout dépendant de la nature et de l'ampleur des ressources existantes, les buts politiques débouchent, à ce niveau, sur la formulation d'objectifs stratégiques. Plus les objectifs sont ambitieux et vastes, plus l'appareil stratégique (le Secrétariat) doit être muni de moyens perfectionnés et nombreux. Voilà qui a des conséquences pour les politiques, procédures, structures et ressources du Secrétariat de l'ONU.

C'est au **niveau opérationnel** que s'établit le lien entre les objectifs stratégiques et les activités tactiques (c'est-à-dire l'organisation et l'exécution détaillées des tâches). À ce palier, on « adapte » les grands objectifs stratégiques fixés par le Secrétariat pour les faire correspondre précisément à la situation sur le terrain en fonction de laquelle des tâches tactiques précises seront exécutées. En termes militaires, qui conviennent ici parfaitement à l'examen que nous faisons des opérations de paix et de maintien de la paix, le plan de campagne est dressé au niveau opérationnel, pour un « théâtre d'opérations » donné. Le plan peut porter sur diverses « opérations secondaires » (ou comprendre plusieurs plans auxiliaires), pour des endroits particuliers ou des périodes de temps différentes. Le chef de mission, c'est-à-dire le représentant spécial du secrétaire général ou le commandant de la force, coordonne, au niveau opérationnel, ces opérations ou plans secondaires.

Toutes les ressources financières, matérielles et humaines réunies par l'ONU dans le cadre d'une opération donnée servent en fin de compte à exécuter des tâches particulières sur le terrain, à ce que nous appelons ici le **niveau tactique**. Quelle que soit l'opération, chaque élément tactique a une ou deux tâches bien définies à remplir. Par exemple, un élément d'un contingent onusien pourrait être chargé de surveiller un cessez-le-feu, tandis qu'un autre s'occuperait de rassembler et d'entreposer les armes.



Un troisième se verrait confier le soin de recevoir, d'acheminer et de distribuer les secours humanitaires, et un quatrième, d'assister lors de la préparation d'un processus électoral. De toute évidence, rien ne s'accomplirait si ces tâches tactiques n'étaient pas menées comme il se doit, avec cohérence et en fonction du but commun à atteindre.

En utilisant ainsi quatre niveaux pour faire notre analyse, nous poursuivons deux grands objectifs. Tout d'abord, nous voulons affirmer clairement notre conviction qu'il ne sera possible de doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide qu'en opérant des changements vastes et systématiques dans de nombreux secteurs du système onusien, y compris parmi les États et dans le Conseil de sécurité, et en ce qui concerne la façon dont l'ONU mène ses opérations de paix. Et ensuite, nous cherchons à cerner, avec un certain degré de précision, les genres de changements qu'il faut apporter à chaque palier du système. Certaines recommandations peuvent certes être mises en oeuvre séparément, mais nous préférons nettement travailler « sur tous les fronts » en même temps pour garantir, en fin de parcours, l'efficacité des réformes préconisées par le Canada et d'autres pays.

La notion de réaction rapide

Dans son *Agenda pour la paix* rédigé en 1992, le secrétaire général décrit la gamme des activités menées par l'ONU au chapitre de la paix et de la sécurité : diplomatie préventive, rétablissement et maintien de la paix, consolidation de la paix, et adoption des mesures coercitives prévues à l'article 42. *L'Agenda pour la paix* établit une distinction explicite entre les opérations de paix entreprises en vertu de l'article 40 (depuis les missions de diplomatie préventive jusqu'aux opérations de consolidation de la paix) et les mesures coercitives menées en vertu de l'article 42 de la Charte. Dans la foulée de l'analyse faite dans *l'Agenda pour la paix*, nous présentons ici les mérites d'une capacité de réaction rapide qui serait opportune et améliorerait l'exécution d'une vaste gamme d'opérations de paix. Par exemple, l'intervention rapide peut être décisive lorsqu'est opéré un déploiement préventif. La possibilité de déployer des forces promptement pour consolider un cessez-le-feu ou un accord de paix récemment conclu peut être vitale quand on essaie de rétablir la paix et la stabilité. En outre, on aura de meilleures chances d'étayer avec succès des éléments onusiens en difficulté en déployant rapidement auprès d'eux les renforts nécessaires.

Les opérations armées qui seraient menées aux termes de l'article 42 de la Charte ont toutefois un caractère très particulier, des points de vue tant qualitatif que quantitatif. Il peut s'agir de missions vastes et complexes exigeant des ressources dépassant de loin les capacités actuelles de l'ONU. Elles soulèvent également des questions difficiles concernant l'envoi de forces en vertu de l'article 43. À l'heure actuelle et dans un avenir prévisible, des opérations de ce type dépassent en grande partie les capacités de l'ONU. Même le secrétaire général ne voit pas l'ONU assumer un rôle militaire de tête dans le contexte décrit dans l'article 42 (par exemple, dans un cas comme la guerre du Golfe). Pour toutes ces raisons, cette étude se limite essentiellement aux opérations de paix telles que définies par le secrétaire général.

Un certain nombre d'États et au moins une organisation internationale (l'OTAN) possèdent déjà des mécanismes de réaction rapide. Dans le cadre de notre étude, nous avons examiné certains de ces mécanismes (voir le chapitre III). Ces États et entités



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

disposent de tous les éléments voulus pour que leurs interventions rapides réussissent : la cohérence politique, un dispositif d'alerte rapide, la possibilité de dresser des plans d'urgence, un mécanisme leur permettant de prendre des décisions efficaces et opportunes aux niveaux politique et stratégique, ainsi que des forces mobiles, bien entraînées et bien équipées, structurées comme il se doit aux niveaux opérationnel et tactique. Pour maintenir les éléments susmentionnés à un niveau de disponibilité opérationnelle suffisant, il faut des budgets relativement élevés, mais dans chaque cas, les ressources nécessaires ont été débloquées pour en garantir le bon fonctionnement.

Contrairement à l'OTAN, qui peut compter sur un appareil moderne de planification de l'utilisation des forces, sur des forces prêtes à réagir et sur un engagement ferme pris en ce sens par ses pays membres, l'ONU a dû miser sur un processus beaucoup plus lourd et informel pour obtenir ses ressources opérationnelles et tactiques

La situation est très différente dans le cas de l'ONU. Le concept du maintien de la paix y a été formulé, non pas à l'issue d'une démarche cohérente faite pour garantir la paix et la sécurité internationales, mais plutôt à titre spécial pour enrayer une crise particulière, soit le conflit de Suez en 1956. Le maintien de la paix n'est pas évoqué explicitement dans la Charte de l'ONU. L'Organisation a acquis sa capacité dans ce domaine peu à peu, lentement et grâce à l'expérience accumulée à la faveur de diverses opérations au fil des décennies. Quand la volonté politique n'a pas fait défaut et que le Conseil de sécurité est parvenu à un solide consensus, l'ONU a pu réagir rapidement, mais ce n'est pas là une caractéristique permanente du système onusien. Contrairement à l'OTAN, qui peut compter sur un appareil moderne de planification de l'utilisation des forces, sur des forces prêtes à réagir et sur un engagement ferme pris en ce sens par ses pays membres, l'ONU a dû miser sur un processus beaucoup plus lourd et informel pour obtenir ses ressources opérationnelles et tactiques. Cet état de choses convenait sans doute avant 1988, quand les opérations menées par l'ONU étaient peu nombreuses et qu'une capacité de réaction rapide aurait rarement été utilisée. Mais cela ne suffit tout simplement plus face aux défis de l'après-guerre froide.

Après avoir examiné les capacités de réaction rapide existant ailleurs et le système onusien, nous en sommes venus à définir la notion de la façon suivante :

- pouvoir acquérir tôt des données auprès d'une vaste gamme de sources, les analyser et prendre des décisions opportunes en fonction de ces mêmes informations;
- être doté de l'organisation voulue pour dresser, avant l'éclatement d'une crise donnée, des plans génériques portant notamment sur le transport et le soutien logistique;
- pouvoir mener des activités concomitantes (par exemple, pouvoir entamer des mesures d'exécution au début du processus décisionnel);
- pouvoir déployer dans le théâtre d'opérations, dans les sept jours suivant la date de la décision prise en ce sens, les éléments minimums nécessaires de commandement et de contrôle, au niveau opérationnel;
- de trois à cinq semaines plus tard, pouvoir déployer un groupe assez nombreux (environ 5 000 militaires et civils) pour parer aux difficultés immédiates de la situation d'urgence. La définition énoncée ci-dessus n'est pas « coulée dans le béton » : elle résume plutôt les qualités qui feraient d'une capacité de réaction rapide un instrument efficace pour le Conseil de sécurité.



Une fois cette capacité acquise, on y recourrait inévitablement dans le cas des crises qui exigeraient une réaction multifonctionnelle. Comme l'histoire récente l'a montré, il importe, dans la planification et l'exécution des opérations de paix onusiennes, d'intégrer à l'élément militaire les composantes politique, civile, policière et humanitaire. Le caractère « multidimensionnel » est donc essentiel pour les fins de l'étude. À chaque niveau et à toutes les étapes d'une opération, il faut adopter, pour résoudre le problème, une démarche intégrée qui fait intervenir, outre les diverses capacités du système onusien et des États membres, d'autres organisations concernées ayant des rôles à jouer. Pour définir, d'une « volonté commune », les objectifs stratégiques d'une opération de paix moderne de l'ONU et arriver à déployer une « cohérence des efforts » sur le terrain, il importe d'accorder une importance primordiale à la « multidimensionnalité ».

La notion de réaction rapide

- pouvoir acquérir tôt des données et prendre des **décisions opportunes** en fonction de ces mêmes informations
- être doté de l'organisation voulue pour dresser des **plans génériques**
- pouvoir mener des **activités concomitantes**
- pouvoir déployer dans les sept jours suivant la date de la décision les éléments minimums nécessaires de **commandement et de contrôle**
- de trois à cinq semaines plus tard, **pouvoir déployer un groupe** d'environ 5 000 militaires et civils

À chaque niveau et à toutes les étapes d'une opération, il faut adopter, pour résoudre le problème, une démarche intégrée qui fait intervenir, outre les diverses capacités du système onusien et des États membres, d'autres organisations concernées ayant des rôles à jouer

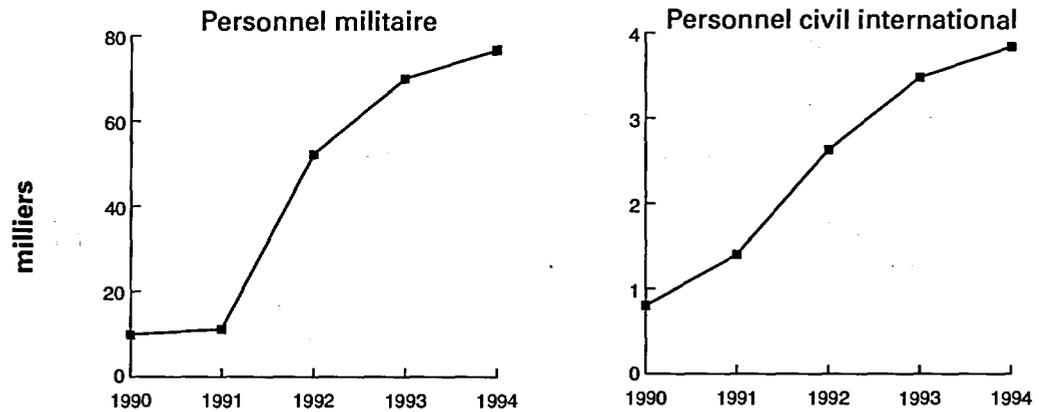
Plan de l'étude

Dans les chapitres suivants, nous examinerons de plus près bon nombre des points susmentionnés. Le chapitre III présentera brièvement trois mécanismes de réaction rapide, soit ceux utilisés aujourd'hui en France, aux États-Unis et au sein de l'OTAN. Ce survol nous permettra d'exprimer quelques réflexions sur les « composantes génériques » ou sur les éléments fondamentaux essentiels à la création et au maintien de toute capacité efficace de réaction rapide. Dans le chapitre IV, nous comparerons ces composantes génériques aux moyens actuels du système onusien. Nous examinerons aussi certains des aspects du système onusien actuel faisant obstacle à la réaction rapide. Tout cela débouchera sur la substance du rapport et sur une série de recommandations formulées dans le chapitre V. Nous ferons valoir la nécessité d'acquiescer les éléments fondamentaux d'une capacité de réaction rapide, et nous esquisserons les structures et les procédures nécessaires pour constituer ce que nous appelons les « groupes d'avant-garde » aux niveaux opérationnel et tactique, tout en améliorant le processus décisionnel aux niveaux politique et stratégique.

Le chapitre VI fera entrevoir l'avenir en décrivant les besoins qui se présenteront à longue échéance. Nous reconnaissons que les réformes opérées à court et à moyen terme procureront sans doute à l'ONU une capacité efficace de réaction rapide, mais qu'elles risquent de ne pas constituer les changements fondamentaux définitifs qui s'imposent pour établir un système de sécurité collective fiable. Nous affirmons que l'ONU devra peut-être envisager des propositions audacieuses et novatrices afin de contribuer de façon marquée à la sécurité mondiale. Elle ne s'accomplira pleinement



Opérations des Nations Unies hors siège Augmentation totale du personnel des missions 1990-1994



Source : DOMP, 1994

que si elle s'affranchit des contraintes actuelles et si, par exemple, elle n'est plus obligée de compter sur les contributions des États pour rassembler le personnel, le matériel et les fonds qu'il lui faut. C'est pourquoi nous évoquerons, dans le chapitre VI, une gamme d'idées qui peuvent paraître ambitieuses dans le contexte d'aujourd'hui, mais qui se concrétiseront peut-être au début du prochain siècle. Enfin, le chapitre VII résumera les conclusions et les recommandations énoncées dans l'ensemble du rapport.

Notre étude vise à présenter le point de vue du Canada sur la façon dont l'ONU pourrait réussir à se doter d'une capacité de réaction rapide. Nous ne prétendons pas que l'étude constitue l'ouvrage par excellence sur la question; c'est plutôt une contribution parmi tant d'autres à un processus qui comportera inévitablement plus d'obstacles que d'ouvertures. Ne serait-ce que pour éviter de susciter des attentes dépassant les capacités de toute organisation ou structure, il vaut mieux se rappeler dès le début les difficultés qui entraveront sans doute la réalisation du concept.

« L'histoire des organisations internationales est remplie d'épisodes où des ambitions élevées ont abouti à la déception et à des réactions politiques négatives », a déclaré Adam Roberts, professeur de relations internationales, titulaire de la chaire Montague-Burton à l'Université d'Oxford. « Mais ce n'est pas une raison, ajoutait-il, pour cesser de chercher à doter l'ONU d'une meilleure capacité de réaction rapide¹⁰. »

C'est là une description exacte de la perspective canadienne. Certes, le chemin sera jonché d'obstacles. Cependant, nous cherchons par l'entremise de cette démarche à offrir diverses possibilités à exploiter pour franchir les étapes à venir, et une série de recommandations pratiques à mettre en oeuvre pour entreprendre le cheminement qui mènera à la destination finale. Dag Hammarskjöld, ancien secrétaire général de l'ONU, tenait les propos suivants en 1960, en réfléchissant aux différences entre les idéaux élevés et les difficultés qu'il faut surmonter pour les réaliser : « L'ONU incarne les aspirations et les déceptions des peuples, mais la lutte constante qu'ils livrent pour combler le fossé entre ces idéaux et la réalité fait toute la différence, maintenant comme depuis toujours, entre la civilisation et le chaos¹¹. » Nous cherchons ici, par notre étude, à contribuer au maintien de cette différence.



CHAPITRE III

LE BILAN DE LA RÉACTION RAPIDE DANS LE PASSÉ RÉCENT

« Le 7 août 1990, le président Bush a ordonné le déploiement de forces américaines en réponse à une demande d'aide formulée par le gouvernement de l'Arabie saoudite. Le premier soldat américain était à pied d'oeuvre 31 heures après que l'ordre de mise en état d'alerte eut été donné. Par la suite, le monde a assisté au rassemblement et au transport de forces militaires les plus rapides jamais vues dans son histoire, et il a vu ces mêmes forces franchir des distances sans précédent en un temps record. »

*Département de la Défense des États-Unis
Rapport présenté au Congrès, avril 1992*

Le concept de la réaction rapide

La notion de capacité de réaction rapide n'est pas nouvelle. Conscients du besoin de pouvoir déployer des effectifs nombreux en relativement peu de temps, de nombreux États et des organismes multinationaux ont créé des unités à cette fin, principalement au sein de leurs forces armées mais sans s'y limiter. Déployer une force de plusieurs milliers de membres dans une zone frappée par un désastre naturel ou par un conflit représente une entreprise d'envergure. Il est alors probable que l'infrastructure ait été détruite et que des groupes importants de personnes déplacées ou de réfugiés aient besoin d'aide sur tous les plans. Des mesures risquent de s'imposer, souvent dans des conditions affreuses, pour contenir des maladies contagieuses. Si les forces de l'ordre se sont effondrées, le banditisme s'est peut-être répandu. Le centre de gestion de la crise risque d'être situé assez loin des parcs de véhicules et des services logistiques, ce qui aura de lourdes conséquences pour l'approvisionnement du personnel et l'acheminement des biens et denrées.

Confrontés à de telles situations, des États et des organisations se sont dotés d'une capacité de réaction rapide; le mode de fonctionnement peut varier, mais les volets clés sont la planification, le processus décisionnel, le personnel, la logistique, le transport et le matériel. Ce sont ces « éléments génériques » de la réaction rapide, et d'autres encore, que l'ONU doit acquérir pour que son mécanisme futur de réaction rapide soit aussi efficace que ceux des États et des organisations susmentionnés. Afin d'évaluer ces composantes génériques et de les situer dans le contexte de l'ONU, nous avons étudié ici trois mécanismes de réaction rapide qui ont déjà fait leurs preuves : deux d'entre eux appartiennent à des États (la France et les États-Unis), et l'autre, à une organisation internationale (l'OTAN). Dans les trois cas, on a mis sur pied la capacité de réaction rapide après avoir convenu de la nécessité de réagir promptement aux crises, et on l'a conçue pour pouvoir enrayer les menaces générales et particulières risquant de peser sur les intérêts nationaux ou internationaux.

Dans ces trois cas, on a beaucoup insisté sur la planification conjointe, en encourageant à toutes les étapes du processus la participation des intervenants appelés à jouer un rôle aux stades de l'exécution. Il en est résulté une démarche cohérente et intégrée, indispensable à la réussite; c'est ce que nous avons décrit comme étant la « volonté commune », aux niveaux politique et stratégique, dans le cadre des

Déployer une force de plusieurs milliers de membres dans une zone frappée par un désastre naturel ou par un conflit représente une entreprise d'envergure



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

opérations de paix. Dans un contexte national, la composante militaire d'une telle opération n'obtiendra les meilleurs résultats possibles que si son organisation respecte strictement le principe de l'« unité de commandement ». Dans un contexte multinational, où sont réunis des unités militaires différentes ainsi que des troupes et du personnel civil, on cherche généralement à reproduire la même structure organisationnelle, en renonçant cependant à la rigueur de l'« unité de commandement ». Ainsi, on obtient sur le terrain un haut degré de coordination et une « cohérence des efforts collectifs » au sein des unités opérationnelles (ce que l'armée américaine appelle « une atmosphère caractérisée par la coopération plutôt que par le pouvoir de commandement¹² »). Ces deux éléments (la volonté commune et l'effort collectif) représentent des objectifs clés vers lesquels tout mécanisme de réaction rapide doit tendre.

La France

La France a officiellement créé la Force d'action rapide (FAR) en 1983, pour se doter d'une capacité moderne de réaction rapide. La FAR compte actuellement quatre divisions munies des moyens complémentaires suivants : deux divisions blindées légères, une division aéromobile et une division de parachutistes. Ainsi, elle dispose en tout de plus de 55 000 militaires, de 240 hélicoptères et de 275 véhicules blindés. Elle peut être mobilisée promptement sous diverses configurations, pour être déployée après un très bref préavis dans des théâtres lointains.

L'état-major de la FAR est établi au niveau opérationnel et constitue un important commandement de l'armée; il relève directement du chef d'état-major des Forces armées françaises, qui lui transmet ses ordres stratégiques depuis son quartier général mixte installé à Paris. Le commandant de la FAR mise sur l'état-major stratégique pour orienter sa planification et obtenir tôt des renseignements sur la conjoncture. Il assiste souvent aux réunions du conseil des ministres avec le chef d'état-major, pour se tenir parfaitement au courant des grands dossiers politiques et stratégiques portés à l'attention du gouvernement français. Il incombe à la FAR d'élaborer des plans d'urgence détaillés pour l'exécution d'une vaste gamme d'opérations possibles; elle formule des recommandations à l'état-major stratégique sur la composition, la mission et les règles d'engagement des contingents qu'elle peut être appelée à déployer. Les unités tactiques chargées d'exécuter les plans d'urgence sont confiées à la FAR par le chef d'état-major. Une fois affectées à la FAR, ces unités relèvent de celle-ci pour ce qui est de l'entraînement à recevoir en vue des missions particulières à remplir.

À condition d'avoir été prévenue suffisamment à l'avance grâce aux dispositifs d'alerte rapide, la FAR peut déployer ses éléments de tête en quelques heures n'importe où dans le monde, le reste de ses unités arrivant à pied d'oeuvre dans les jours qui suivent. La Force peut se déployer avec environ 80 aéronefs de transport, bien que, dans le cas des opérations menées en des lieux éloignés, il lui faille parfois louer des avions-citernes étrangers pour disposer ainsi de moyens appropriés de ravitaillement en vol. Pendant le déploiement au Rwanda en 1994, elle a accru sa capacité militaire de transport en faisant appel à des avions du secteur privé.



La taille et la composition de la FAR dans une situation donnée dépendent des objectifs politiques du gouvernement français et de la stratégie définie par le chef d'état-major des forces françaises. À la lumière de ces éléments, les Français peuvent constituer une force « adaptée » aux besoins de la mission à exécuter. Dans le cas de l'« Opération Turquoise », au Rwanda en 1994, la France a pu envoyer une force de 2 000 à 4 000 membres dans les 24 heures qui ont suivi la réception de l'autorisation donnée au niveau politique. La réussite technique de l'opération découlait de divers éléments: des procédures d'alerte rapide; des objectifs limités et clairement définis; des structures de commandement et de contrôle établies d'avance; et une autonomie logistique suffisante pour la force déployée.

Les États-Unis d'Amérique

Les États-Unis réussissent à déployer rapidement des forces armées à l'étranger grâce à diverses structures et techniques organisationnelles. Cependant, nous examinerons ici le fonctionnement du Commandement central américain (CENTCOM); il s'agit d'un commandement unifié (ayant un seul commandant et un mandat vaste et permanent, et composé de membres appartenant à au moins deux services) capable de déployer un état-major opérationnel avec diverses unités tactiques. C'est d'habitude le XVIII^e Corps d'armée aéroporté qui fournit sa capacité tactique au CENTCOM. Cette formation est dotée d'une souplesse maximale lui permettant de répondre aux exigences de n'importe quelle mission; elle se tient à un niveau élevé de disponibilité opérationnelle et peut être envoyée rapidement n'importe où dans le monde. Son effectif compte plus de 150 000 membres, et elle peut commencer à se déployer à 18 heures d'avis. Le CENTCOM s'adonne en permanence à des exercices de planification d'urgence et d'entraînement, selon les directives stratégiques et les normes de disponibilité opérationnelle émanant du JCS (chefs d'état-major interarmées aux États-Unis).

Afin de répondre aux critères de déploiement et de disponibilité opérationnelle, le CENTCOM a accès à des moyens d'alerte rapide mettant à profit l'analyse et la diffusion des informations obtenues par l'entremise du réseau américain de renseignement. Ce dispositif d'alerte rapide enclenche le processus décisionnel politique et stratégique, et permet au CENTCOM d'adapter les plans d'urgence existants aux développements récents, puis d'en amorcer l'exécution dès que possible, à tous les niveaux opérationnels et tactiques de sa structure.

Aux fins de la planification, l'état-major interarmées au Pentagone affecte des unités tactiques au CENTCOM. Cependant, ces dernières sont basées à différents endroits et relèvent de divers commandements tant qu'elles ne reçoivent pas l'ordre de se mettre au service du CENTCOM. L'état-major interarmées définit les normes d'entraînement, de disponibilité opérationnelle et de dotation en personnel et en matériel d'après les plans d'urgence du CENTCOM. En fait, celui-ci compte donc sur un ensemble de « forces en attente » réparties dans l'appareil militaire américain et organisées pour réaliser des objectifs particuliers quand un état-major opérationnel le demande.

De toute évidence, déployer une telle organisation n'est pas chose facile. L'Armée américaine dispose d'un Programme de mobilité stratégique, dont l'objectif est de fournir une brigade légère n'importe où dans le monde en quatre jours, une division légère, en 12 jours, une brigade lourde (prépositionnée à bord de bâtiments navals),



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

en 15 jours, deux divisions lourdes, en 30 jours, et un corps d'armée de cinq divisions (environ 150 000 militaires), en 75 jours. Les plans de préparation opérationnelle reposent sur plusieurs hypothèses, notamment celle selon laquelle les troupes se déploieront telles quelles (elles n'auront pas le temps de recevoir un entraînement supplémentaire ni de remplacer le personnel ou le matériel manquants).

On a vu le CENTCOM en action pendant la guerre du Golfe, en 1990 et 1991. Se fondant sur des plans d'urgence et des préparatifs logistiques détaillés, les États-Unis ont pu envoyer dans le Golfe une première « force de dissuasion » d'environ 5 000 membres dans les 48 heures qui ont suivi la décision politique prise en ce sens. Au cours des mois ultérieurs, ils ont augmenté la taille de cette force en procédant par étapes soigneusement planifiées, et c'est ainsi que s'est constituée une force multinationale de plus de 500 000 membres, qui a exécuté l'opération « *Desert Storm* » en 1991.

L'OTAN

Dans les années 1960, au moment où l'OTAN adoptait un nouveau modèle de gestion des crises, elle a créé la Force mobile (terre) du Commandement allié en Europe (FM(T)-CAE). Il s'agit d'une formation multinationale à déploiement rapide d'environ 5 000 membres (une brigade, à peu près), capable d'arriver en six jours dans une « zone de contingence » donnée. Une fois sur les lieux, la force commence aussitôt à remplir des tâches dissuasives, soit essentiellement à affirmer la présence de l'OTAN et à rassurer la population locale de l'appui complet de l'Alliance.

Un état-major opérationnel permanent forme le cœur de la FM(T)-CAE; ses unités tactiques et logistiques constituantes se tiennent en alerte dans les six pays membres de l'OTAN qui en fournissent les effectifs. L'état-major comprend 45 militaires de tous les grades, mais il reçoit des renforts quand la force se déploie. Un escadron germano-britannique des transmissions assure les services de communications à la FM(T)-CAE. Les unités tactiques, qui demeurent dans leurs pays respectifs à moins de participer à des manoeuvres, viennent de l'Allemagne, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de l'Italie et du Royaume-Uni. Ces pays gardent des unités désignées à un niveau approprié de disponibilité opérationnelle, pour en assurer le déploiement dans les six jours, dans les théâtres d'opérations indiqués. Elles se déploient munies du soutien logistique nécessaire pour fonctionner pendant 30 jours.

L'état-major de la FM(T)-CAE est chargé de dresser une vaste gamme de plans opérationnels détaillés. Pour élaborer ainsi ses plans d'urgence, il lui faut aller souvent en reconnaissance dans les zones de déploiement possibles et coordonner étroitement ses activités avec l'OTAN et les organisations appropriées des pays membres. En outre, l'état-major de la FM(T)-CAE traite directement avec les unités désignées des divers pays. Il entretient des rapports directs avec les unités tactiques grâce à des visites menées par ses membres et à divers groupes d'études, exercices de poste de commandement et conférences des commandants.



Le processus de déploiement de la FM(T)-CAE laisse présager la possibilité d'établir des arrangements analogues dans le contexte onusien. Comme dans les cas des dispositifs français et américain, l'alerte rapide demeure un facteur déterminant de réussite. Le Commandant suprême des forces alliées en Europe envoie la demande de déploiement de la FM(T)-CAE au Comité des plans de défense de l'OTAN, à Bruxelles, pour que les États membres en discutent. L'état-major de la FM(T)-CAE peut alors se mettre à adapter ses plans d'urgence en fonction de la mission particulière à remplir. Parallèlement, l'unité des mouvements stratégiques commence à coordonner les opérations stratégiques de transport de la force par air et par mer. Dans un même temps, le Comité des plans de défense demande aux pays fournisseurs de troupes de les préparer en vue du déploiement et de passer à un niveau supérieur de disponibilité opérationnelle. Bien qu'il incombe à l'ensemble du Comité des plans de défense de prendre la décision de déployer la FM(T)-CAE, chaque État membre doit établir s'il participera à l'opération ou non. Compte tenu du fait que certains pays s'abstiendront peut-être de participer, l'OTAN a prévu un certain degré de « redondance » dans la structure de la FM(T)-CAE.

Pendant que le processus décisionnel se poursuit au niveau politique, l'état-major de la FM(T)-CAE déploie une unité avancée de commandement sur le théâtre d'opérations. C'est à ce moment-là que le premier contact est établi avec les autorités locales de l'OTAN et les instances nationales, et que les pays fournisseurs de troupes déploient des « compagnies clés » (de 120 membres chacune), qui arrivent à pied d'oeuvre dans les 48 heures. Tout cela est possible parce que les contingents passent à des niveaux de plus en plus élevés de disponibilité et de préparation opérationnelles pendant que le processus décisionnel politique et stratégique se poursuit simultanément. Les autres contingents nationaux se déploient dans les quatre jours suivants, ce qui confère à la FM(T)-CAE sa pleine capacité opérationnelle (5 500 militaires) en six jours. Les approvisionnements nécessaires à une mission de 30 jours arrivent après coup dans le théâtre, par air et par mer. Avec les plans et les ressources voulus, l'état-major FM(T)-CAE procure à l'OTAN une force multinationale efficace à déploiement rapide, comptant plus de 5 000 membres capables d'exécuter des opérations six jours après avoir reçu l'ordre de mission.

Analyse

L'ONU n'a pas besoin d'une grande force de réaction rapide capable d'intervenir dans des théâtres de guerre. Malgré tout, les trois mécanismes de réaction rapide décrits plus haut à titre d'exemples nous renseignent sur certains des principes fondamentaux de la réaction rapide. Tout d'abord, les mécanismes de ce genre doivent être assez souples pour pouvoir faire face à une vaste gamme de situations possibles, allant d'un contexte de secours humanitaire à une opération à risques élevés pour le personnel. En deuxième lieu, afin d'acquiescer une souplesse maximale, les forces de réaction rapide doivent posséder une organisation « modulaire » qui leur permettra de s'adapter promptement aux exigences de la mission à remplir. Troisièmement, les éléments de ces forces sont généralement dispersés entre plusieurs unités et dans divers endroits; ils doivent donc être mobiles et pouvoir se rassembler rapidement en un seul lieu. Dans les trois cas décrits plus haut et dans d'autres exemples examinés au cours de l'étude, nous avons vu qu'un état-major opérationnel permanent organise les



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

forces d'après des plans d'urgence et qu'il en coordonne le déploiement. En quatrième lieu, un haut niveau de disponibilité opérationnelle doit caractériser tous les éléments principaux d'une force de réaction rapide. Ils doivent pouvoir rassembler et transporter le personnel et le matériel rapidement et, dès leur arrivée à pied d'oeuvre, exécuter l'opération pour laquelle ils ont été déployés. Et enfin, une fois rendue sur les lieux, la force d'intervention doit être autonome et munie de tout ce qu'il lui faut pour fonctionner et subvenir à ses propres besoins pendant les étapes initiales de l'opération.

Les composantes génériques d'un dispositif de réaction rapide

- un mécanisme d'alerte rapide
- un bon processus décisionnel
- accès à une infrastructure et des moyens de transport rapidement et facilement utilisables
- un soutien logistique
- de budgets suffisants
- un personnel bien formé et entraîné

Outre ces grands principes généraux, six composantes ou éléments • génériques • fondamentaux sont essentiels à la réussite d'à peu près n'importe quel dispositif de réaction rapide, éléments dont l'ONU devra se doter si elle tient à acquérir une capacité efficace de réaction rapide.

Il doit tout d'abord y avoir un **mécanisme d'alerte rapide** qui permet de déceler tôt les signes d'une crise ou d'un conflit imminent. Essentiellement, ce sont les moyens nécessaires pour recueillir, analyser et diffuser les informations grâce auxquelles s'enclenchent diverses activités concomitantes : le processus décisionnel aux niveaux politique et stratégique; l'élaboration des plans d'urgence aux niveaux stratégique et opérationnel; et le processus d'exécution aux paliers stratégique, opérationnel et tactique. Un tel mécanisme doit, s'il se veut efficace, être étroitement relié aux personnes et aux organismes en mesure d'agir en fonction des informations recueillies.

Puis, il faut un **bon processus décisionnel** pour faciliter l'élaboration des plans de circonstances et l'exécution de l'opération. Il est essentiel que les décisions soient prises à temps pour que l'intervention ait lieu rapidement. Ces dernières sont fondées sur des évaluations détaillées de ce qu'il faut pour atteindre les objectifs politiques et sur la mobilisation des moyens voulus pour exécuter les plans d'urgence. Une fois prise la décision de passer à l'action, des plans opérationnels sont élaborés en fonction des objectifs politiques. À supposer que les mécanismes de réaction rapide étudiés dans le présent rapport existent, une planification détaillée doit déjà avoir eu lieu, et elle comporte d'habitude deux volets. Il y a d'abord les plans d'urgence axés sur les informations obtenues grâce au dispositif d'alerte rapide : ils définissent les marches à suivre probables, d'après un certain nombre de scénarios possibles. Ensuite, il y a les plans propres à la mission : on y évalue la nature et la portée des opérations possibles dans des régions géographiques données et les ressources qu'exigera l'exécution de ces opérations. Grâce à un bon processus décisionnel fondé sur la planification, on évite les écueils des démarches adoptées au coup par coup, et l'on réduit le temps et les ressources nécessaires pour monter l'opération.



Troisièmement, il doit y avoir **accès à une infrastructure et des moyens de transport rapidement et facilement utilisables**. La capacité de transporter le personnel et le matériel jusqu'au théâtre d'opération, puis sur place, et de définir les éléments d'infrastructure nécessaires pour soutenir l'exécution rapide de l'opération est essentielle à la réussite de cette dernière. Voilà qui exige la recherche préalable d'une quantité importante d'informations : la capacité de charge de chaque type d'aéronefs ou de navires; la durée du transport; le nombre de vols ou de navires nécessaires pour transporter des chargements donnés; et une désignation préalable des navires et des aéronefs de transport, pour faciliter le mouvement du matériel, du personnel et d'autres ressources nécessaires. Il est essentiel aussi de posséder des renseignements complets et fiables sur l'infrastructure locale (par exemple, les pistes d'atterrissage et les ports de mer existant dans le théâtre d'opérations) et sur l'usage qu'on peut en faire pour exécuter les mouvements stratégiques. Cela est indispensable pour connaître avec assez d'exactitude le temps qu'il faudra afin de rendre la mission pleinement opérationnelle. Pour disposer des moyens aériens et maritimes de transport stratégique, il importe aussi de dresser d'avance des plans minutieux avec les États membres et, souvent, avec le secteur privé.

En quatrième lieu, **un soutien logistique suffisant** est essentiel pour garantir l'efficacité d'une opération à réaction rapide. Une force qui se déploie dans une région dévastée par un désastre naturel ou par la guerre doit pouvoir elle-même nourrir, vêtir et loger ses membres pendant au moins les stades initiaux de la crise. Les conditions locales peuvent varier énormément; les plans doivent donc prendre en compte les sources locales d'approvisionnement pour se procurer des éléments aussi fondamentaux que de l'eau potable. Tout dépendant des tâches à remplir et de la nature du théâtre d'opérations, le soutien logistique nécessaire pourrait être énorme. Il faut donc concevoir les plans d'urgence en fonction des « pires scénarios possibles », tout en leur conservant la souplesse voulue pour que la force puisse satisfaire à diverses exigences opérationnelles, une fois la mission commencée.

Cinquièmement, il est essentiel de disposer de **budgets suffisants**. Au niveau national, l'aspect financier pose rarement un problème aux forces de réaction rapide, car il existe une procédure pour obtenir l'autorisation financière voulue et déboursier les fonds. Au palier international, ou quand des forces multinationales sont mises sur pied, la question se complique. La clé du succès réside dans l'existence d'autorisations financières qui soient à la mesure des responsabilités. Aux niveaux stratégique et opérationnel, cela signifie qu'il faut pouvoir autoriser des dépenses, notamment pour l'élaboration des plans d'urgence ou des plans concernant la mission, tandis que le processus décisionnel se poursuit. Aux paliers opérationnel et tactique, l'administrateur chargé de diriger la mission doit avoir les pouvoirs financiers voulus pour atteindre ses objectifs et, notamment, dépenser des fonds sur le terrain. Pour que l'opération de réaction rapide dispose de budgets suffisants, il doit y avoir un mécanisme garantissant un financement complet, ainsi que des règles et des règlements autorisant le déboursement rapide des fonds de même que des principes bien compris de tous concernant les comptes à rendre.

Enfin, il faut au dispositif de réaction rapide **un personnel bien formé et entraîné**. Outre une instruction militaire de base, que toute unité militaire déployée dans des contextes à risques élevés doit avoir reçue, le personnel doit posséder des



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

compétences utiles pour diverses missions, compte tenu des plans d'urgence ou des scénarios probables. Le personnel (notamment les civils) doit aussi recevoir une formation particulière sur la mission à remplir, de manière à pouvoir travailler dans des structures communes en vue de réaliser les objectifs fixés pour l'opération. Dans les forces multinationales, la formation doit en outre porter sur les différences d'ordre culturel et organisationnel. Lorsqu'il s'agit d'opérations multidimensionnelles, la formation peut contribuer à la cohérence des efforts, si essentielle à la réussite. Afin d'arriver à fonctionner avec cohésion, les membres de la plupart des organisations, qu'elles soient nationales ou multinationales, doivent s'entraîner ensemble et participer à des exercices conjoints avant les crises. Il importe donc que tous les États membres participants adoptent une politique semblable, ainsi qu'une doctrine commune ou des instructions permanentes d'opérations.

Les éléments des mécanismes de réaction rapide, situés dans le contexte onusien

Dans le cas des missions multidimensionnelles auxquelles prennent part des unités militaires et civiles, les choses se compliquent à cause des différences existant entre les procédures et, très souvent, parce que les organisations partenaires ne se connaissent pas assez bien

Quand il s'agit d'un dispositif multinational de réaction rapide, il devient beaucoup plus compliqué de s'assurer que ces six éléments fonctionnent bien. À tous les paliers, depuis le niveau politique où les décisions sont prises jusqu'à celui du commandement et du contrôle des unités tactiques, la coordination revêt une importance critique, tout particulièrement entre les autorités nationales et les chefs chargés des opérations multinationales. Par exemple, les paliers supranationaux de commandement recommandent des normes d'instruction, mais c'est aux autorités nationales qu'il incombe de doter leur personnel des capacités voulues. Le transport stratégique peut être coordonné par l'entremise d'un mécanisme de commandement multinational, mais il s'agit essentiellement là d'une responsabilité nationale, tout comme diverses autres fonctions de soutien logistique. D'habitude, les responsabilités d'ordre financier et logistique passent du palier national au niveau multinational une fois que les unités arrivent dans le théâtre d'opérations. Dans le cas des missions multidimensionnelles auxquelles prennent part des unités militaires et civiles, les choses se compliquent à cause des différences existant entre les procédures et, très souvent, parce que les organisations partenaires ne se connaissent pas assez bien.

La question de la normalisation du matériel est importante dans les organisations multinationales où des unités hétérogènes doivent travailler ensemble. Les degrés de normalisation varient : faible compatibilité (s'assurer qu'il n'y a pas opposition grave entre les matériels ou les procédures); interopérabilité (une certaine harmonisation est possible); interchangeabilité (là substitution est réalisable); identité (le même matériel est employé, ou les mêmes procédures sont adoptées).

L'idée de la réaction rapide n'est sans doute pas nouvelle, mais de nombreux problèmes complexes y font obstacle. À l'ONU, qui compte beaucoup plus de membres que l'OTAN et où il existe d'énormes différences entre les capacités, les politiques, les langues et les cultures, ces problèmes s'accroissent. À court et à moyen terme, même si l'ONU adoptait des procédures qui permettraient aux forces multinationales de mieux fonctionner ensemble, des problèmes opérationnels considérables se poseraient sûrement.



D'un autre côté, les besoins de l'ONU sont beaucoup moins grands que ceux de n'importe lequel des trois mécanismes de réaction rapide examinés dans le présent rapport. Comme nous le montrerons, il lui faudrait des forces relativement peu nombreuses d'environ 5 000 membres, ce qui est nettement moins que l'effectif des structures équivalentes créées par la France ou les États-Unis. Les unités de l'ONU ne seraient pas appelées à livrer bataille ni à participer à des opérations où elles seraient explicitement obligées de recourir à la force contre un agresseur. Ce sont là des différences importantes, car elles influent sur la quantité de personnel demandé aux États membres, aux genres de matériels utilisés, et aux besoins auxquels devraient ensuite répondre les systèmes de transport et de soutien logistique. Et elles ont aussi une incidence importante sur le genre de système de commandement et de contrôle dont l'ONU aurait besoin. Cathy Downes, de l'état-major de la *New Zealand Defence Force*, a écrit : « Les grands objectifs militaires des forces de réaction rapide seraient de contenir une crise, et si possible d'en favoriser la désescalade ou de la circonscire jusqu'à ce qu'une force de maintien de la paix de l'ONU puisse être activée, intégrée et déployée, ou jusqu'à ce qu'il soit décidé de renoncer aux efforts autres que diplomatiques pour circonscire ou résoudre le conflit¹³. »

L'ONU a considérablement amélioré, au cours des dernières années, sa façon d'envisager les opérations de paix. Elle a jeté les bases voulues pour continuer à progresser sur cette voie. Cependant, des lacunes subsistent encore dans la politique et la structure; la tâche principale consiste donc à combler les lacunes pour qu'un dispositif onusien de réaction rapide puisse bien fonctionner dans les années à venir et que l'Organisation et la collectivité internationale puissent établir une « volonté commune » et une « cohérence des efforts ». Pour que l'ONU se dote d'une solide capacité de réaction rapide, il sera vital de repérer ces lacunes et d'y remédier.

**la tâche principale
consiste donc à combler
les lacunes pour qu'un
dispositif onusien de
réaction rapide puisse
bien fonctionner dans les
années à venir**



CHAPITRE IV

DANS QUELLE MESURE L'ONU POSSÈDE-T-ELLE LES ÉLÉMENTS D'UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE?

« Si l'on s'en tient aux caractéristiques essentielles, le système qu'utilise l'ONU pour planifier, organiser et soutenir les opérations de maintien de la paix sur le terrain n'a à peu près pas changé depuis la fin de la guerre froide. En tant qu'instrument de gestion, il est issu de l'expérience acquise à la faveur des missions menées au Moyen-Orient et, pour ce qui est du fonctionnement, il a toujours beaucoup fait appel à l'improvisation, aux procédures adoptées au coup par coup, et aux relations de travail étroites entre les membres du Secrétariat à New York et entre les officiers militaires et le personnel civil déployés sur le terrain... »

Mats R. Berdal, 1993

D'un contexte stable à une situation où s'impose une réaction rapide

Déployer rapidement une force de maintien de la paix ou une opération de soutien de la paix représente une entreprise complexe faisant intervenir les quatre niveaux de fonctionnement des gouvernements ou des organisations intergouvernementales. Au palier politique du système onusien, le Conseil de sécurité définit des objectifs et émet des directives politiques en conséquence, tandis qu'il décide avec les États membres de la répartition des ressources utilisées pour réaliser les objectifs. Au niveau stratégique, ce sont le secrétaire général et le Secrétariat de l'ONU qui choisissent les moyens à prendre pour atteindre les objectifs politiques. Le pont entre la stratégie et la tactique se fait au palier opérationnel, où l'on affecte les ressources de manière à atteindre les objectifs opérationnels allant de pair avec les visées stratégiques. La réalisation des objectifs tactiques, dans le cadre des opérations menées sur le terrain, contribue à l'exécution de la mission opérationnelle. Fondamentalement, nous discuterons ici de la façon dont l'ONU est organisée pour gérer les crises et déployer les forces des États membres quand il s'en présente une. Pour que la gestion des crises donne les résultats escomptés, il faut bien coordonner et intégrer les activités des quatre niveaux dans le processus de planification et d'exécution, ce qui permettra de réaliser les objectifs que sont la mobilisation d'une volonté commune et le déploiement d'efforts collectifs cohérents.

Le déploiement de missions capables de passer à l'action rapide risque de coûter cher. Les frais augmentent proportionnellement à la taille de l'opération, à la complexité du matériel utilisé et au niveau de disponibilité opérationnelle des forces fournies par les États membres. Cependant, quand les groupes et l'infrastructure les soutenant sont multinationaux, de nombreux pays participants peuvent se partager les frais. Aucun État n'est tenu d'assumer à lui seul les dépenses élevées qu'entraîne la création d'un mécanisme complet d'intervention, et chaque pays peut offrir des éléments dans les domaines où il se distingue particulièrement. À bien des égards, les frais fixes inhérents à l'organisation d'une opération de paix peuvent être répartis entre



plusieurs États, ce qui allège la charge financière de tous les pays participants. Il convient malgré tout de mesurer l'ampleur des ressources qu'impliquerait la réalisation des objectifs visant à doter l'ONU d'une capacité « rentable » de réaction rapide.

Quand on compare entre elles les composantes génériques de la réaction rapide examinées dans le chapitre précédent et les moyens dont l'ONU dispose actuellement, il est évident que l'Organisation souffre de diverses lacunes graves. La structure et le mode de fonctionnement du Secrétariat de l'ONU ont en grande partie été façonnés par l'expérience qu'il a acquise en organisant des opérations « classiques » de maintien de la paix, dont la préparation et la mise sur pied nécessitent d'habitude plusieurs mois. Pendant la guerre froide, on ne pouvait attendre davantage de l'Organisation; les éléments qui l'auraient rendue capable d'agir promptement en cas de crise n'ont jamais été mis en place. La capacité de réaction rapide qu'elle possédait était essentiellement le fait de certains États membres.

Afin de doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide, il faut considérer chacune des composantes génériques examinées dans le chapitre III et fournir à l'ONU des éléments équivalents, compte tenu de ses besoins propres. Dans les pages qui suivent, nous cherchons à évaluer, pour chacune des six composantes susmentionnées, à quel point l'ONU est à la hauteur de ce qui est requis.

L'alerte rapide

L'ONU a accès à des informations tirées de nombreuses sources. Si l'on fait abstraction des médias internationaux et des milieux diplomatiques, qui sont bien représentés au siège de l'ONU à New York, celle-ci dispose d'un réseau mondial de programmes, d'institutions et d'organismes spécialisés, telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et d'autres encore, dont la plupart ont des bureaux à travers le monde entier. Ce réseau plus ou moins organisé reçoit des informations d'organisations non gouvernementales, dont la majorité est représentée à New York et dont beaucoup le sont aussi dans d'autres pays. Bien qu'au sein de l'ONU, on ait depuis toujours une certaine aversion pour la « recherche de renseignements », certains États membres partagent avec le Secrétariat des informations peu confidentielles ou recueillies auprès de sources non secrètes. L'ONU ne manque pas d'informations, et elle dispose de moyens appropriés pour se renseigner tôt sur les crises menaçant d'éclater.

Le Secrétariat de l'ONU n'est pas doté d'un véritable dispositif d'alerte rapide, mais certains de ses secteurs, notamment le Département des affaires politiques (DAP) et le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), sont équipés d'éléments semblables : mentionnons le Centre d'opérations, le Groupe d'analyse des politiques, le Groupe des plans génériques et le Groupe des plans conceptuels au Service de la planification des missions. En 1993, le Département des affaires humanitaires (DAH) a amorcé un projet de deux ans sur un système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire (SARH), système dont le mandat consiste à recueillir des informations en vue de déceler les crises possibles ayant des ramifications humanitaires. À l'origine, des données ont été rassemblées sur cinq pays, mais en 1995, l'analyse portera sur 55

Quand on compare entre elles les composantes génériques de la réaction rapide examinées dans le chapitre précédent et les moyens dont l'ONU dispose actuellement, il est évident que l'Organisation souffre de diverses lacunes graves

L'ONU ne manque pas d'informations, et elle dispose de moyens appropriés pour se renseigner tôt sur les crises menaçant d'éclater



pays en tout. Le système a pour but de produire des rapports hebdomadaires généraux, des listes de signes précurseurs, et des profils de pays, qu'il partagera avec le DAP et le DOMP. Le DAP travaille aussi à un projet prometteur afin de rationaliser et de coordonner la mise sur pied des dispositifs d'alerte rapide naissants avec le DAH et le DOMP. On songe maintenant à solliciter aussi la coopération du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, et à faire du Bureau du secrétaire général la plaque tournante de toutes ces activités.

Hormis le Secrétariat, diverses institutions de l'ONU, telles que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), se sont dotées de structures s'apparentant à des mécanismes d'alerte rapide. Le Centre de documentation du HCR, à Genève, dresse lui aussi des profils de pays, un peu comme le fait le SARH du DAH. Comme la crise rwandaise l'a si manifestement montré en 1994, ce n'est cependant pas l'alerte rapide qui fait problème. De nombreux segments de la collectivité internationale (l'ONU, les institutions spécialisées, les États membres, les ONG, les médias) savaient très bien que la catastrophe allait bientôt se produire.

L'ONU ne souffre pas d'un manque d'informations. Ce qui lui fait défaut, c'est plutôt l'absence d'un circuit de diffusion de ces dernières, circuit qui relierait le dispositif d'alerte rapide aux autres éléments essentiels à la réaction rapide, notamment le mécanisme d'adoption des décisions politiques et les services dressant les plans d'urgence. L'alerte rapide devrait en fait constituer un premier stade vital grâce auquel les autorités compétentes, aux niveaux politiques et stratégiques, seraient saisies de la situation et prendraient des mesures avant l'éclatement de la crise. Les réformes qui s'opèrent au Secrétariat de l'ONU depuis deux ans amènent celle-ci dans la bonne direction. Par le passé, le siège de l'ONU et les missions déployées sur le terrain ont eu du mal à partager efficacement les informations, faute de procédures et à cause de l'incompatibilité entre les services d'élaboration des politiques et les autorités chargées des opérations, mais le secrétaire général a su remédier à la majorité des principales lacunes. Le Centre d'opérations constitue le cœur d'un organe qui fonctionne en permanence au siège de l'ONU et auquel il incombe expressément de diffuser les informations.

Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre

Le 4 mars 1964

La résolution 186 du Conseil de sécurité recommande la création de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre.

Les 12 et 13 mars 1964

Le secrétaire général des Nations Unies déclare que les mesures en vue de la création d'une force ont été prises et sont en bonne voie.

Le 8 juin 1964

L'effectif de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre est complet.

«Au cours des quelques semaines nécessaires aux préparatifs en vue de la création de la force, la situation à Chypre est demeurée particulièrement instable. Le petit contingent britannique au sol n'a pu contenir qu'une faible partie du conflit, qui s'intensifie»

-Karl Th. Birgisson, *The Evolution of UN Peacekeeping*

L'ONU ne souffre pas d'un manque d'informations. Ce qui lui fait défaut, c'est plutôt l'absence d'un circuit de diffusion de ces dernières, circuit qui relierait le dispositif d'alerte rapide aux autres éléments essentiels à la réaction rapide, notamment le mécanisme d'adoption des décisions politiques et les services dressant les plans d'urgence



Cependant, les dispositifs d'alerte rapide ne sont pas encore coordonnés avec la planification de circonstances ni avec les services de gestion des crises, ni même avec d'autres éléments fondamentaux pour la réaction rapide, tels que le soutien logistique et les transports. Idéalement, les signes précurseurs devraient enclencher l'élaboration des plans d'urgence ou, à tout le moins, d'un processus de réflexion dans ce sens, en vue du lancement de mesures préparatoires. Il incombe désormais à l'Unité des plans génériques, dans le Service de la planification des missions du DOMP, de concevoir des « modèles » d'opérations de paix et des consignes permanentes types qu'elle perfectionnera à la lumière de l'expérience. Ces modèles contribueront à l'établissement des plans d'urgence. Avec son personnel limité, l'Unité n'est cependant pas en mesure d'aller au-delà de la planification générique. L'élaboration de tels plans pour des régions ou des pays particuliers constitue une question politique délicate à l'ONU. La préparation de ces plans suscitera certainement de la réticence, mais la résistance des États membres fléchit peu à peu à mesure qu'ils constatent que, sans plans de circonstances, l'ONU demeure en fait incapable de réagir rapidement aux crises.

Le prolongement logique des plans d'urgence, ce sont les activités préparatoires telles que l'établissement de cartes, le choix des sources d'équipement et d'approvisionnements, le prépositionnement des postes de communications, et la désignation des États en mesure de fournir des troupes. La réticence des États membres est telle, cependant, qu'une recommandation interne formulée en 1994 est demeurée lettre morte : « Le Département des opérations de maintien de la paix devrait entreprendre une étude des problèmes d'ordre politique que peuvent poser les activités préparatoires précédant l'adoption du mandat d'une mission de maintien de la paix...¹⁴ » Idéalement, à supposer qu'il y ait un dispositif d'alerte rapide, le DOMP aurait le pouvoir de préciser, dans les plans de circonstances portant expressément sur la mission envisagée, les tâches que l'on pourrait exécuter ou amorcer, sans porter atteinte à la prérogative du Conseil de sécurité de décider si la mission en question aura lieu ou non, et à quel moment. Jusqu'ici, cependant, les liens établis entre les informations accessibles à l'ONU au sujet des crises en puissance et les instances chargées de dresser les plans d'urgence au Secrétariat ont incontestablement été tenus.

Il n'existe pas non plus de liaison entre les dispositifs naissants d'alerte rapide de l'ONU et les pays fournisseurs de troupes auxquels elle pourrait demander des effectifs pour des missions urgentes. En 1993, le Secrétariat a commencé à parfaire ses arrangements concernant les forces en attente, conçus afin de constituer une réserve de personnel pour les opérations de paix; il admettait par là que l'incapacité d'aligner des unités bien entraînées et bien équipées pour exécuter des missions particulières représente le plus imposant obstacle que l'ONU doit franchir afin de se doter d'une capacité de réaction rapide. Si les dirigeants politiques nationaux pouvaient évaluer plus longtemps à l'avance les mérites qu'il y aurait à participer aux missions, et si les fonctionnaires et les autorités militaires pouvaient préparer le personnel avant la notification officielle, il serait possible de raccourcir le temps qui s'écoule entre cette dernière et le déploiement.

Si les dirigeants politiques nationaux pouvaient évaluer plus longtemps d'avance les mérites qu'il y aurait à participer aux missions, et si les fonctionnaires et les autorités militaires pouvaient préparer le personnel avant la notification officielle, il serait possible de raccourcir le temps qui s'écoule entre cette dernière et le déploiement



Le processus décisionnel

Pour que l'ONU puisse réagir promptement aux crises, le processus décisionnel doit traduire certains principes et lignes directrices. Le mandat de la mission doit être clair et réalisable. Il doit y avoir une autorité-pivot connue et acceptée de toutes les parties. La composition de la force doit être appropriée à la mission à remplir, et il doit exister un bon processus de consultation entre tous les groupes partenaires dans le cadre de la mission. Dans les missions auxquelles participent des militaires et des civils, il doit y avoir une autorité centrale reconnue, une répartition claire et efficace des responsabilités, et un *modus operandi* convenu. Toutes les parties au conflit doivent accepter la participation de chaque pays fournisseurs de troupes. La taille de la force, ainsi que l'entraînement et le matériel qu'elle a reçus doivent lui permettre d'accomplir sa tâche, et il doit en être ainsi jusqu'à la fin de la mission. Le concept de l'opération doit avoir été bien défini, et il faut une solide structure de commandement et des règles d'engagement claires.

**À tous les paliers de
l'ONU, les décisions ont
toujours été prises au cas
par cas**

Toutefois, le système onusien est fort complexe, et rien ne s'y apparente de près ou de loin à des « consignes permanentes » lorsqu'il s'agit de définir ou d'exécuter une opération de paix, d'en discuter ou d'en décider. Jusqu'à très récemment, il n'existait à l'ONU aucune unité de gestion des crises et de préparation aux situations d'urgence, qui aurait intégré les opinions de ses neuf secrétaires généraux adjoints et permis au secrétaire général de soumettre des éléments de réponse parfaitement coordonnés à l'examen du Conseil de sécurité. Soucieux de protéger les prérogatives que lui confère la Charte, le Conseil hésitait, il n'y a pas si longtemps encore, à faire participer aux discussions sur les missions de paix et sur leur mandat les États qui allaient probablement fournir les contingents demandés. Le Secrétariat ne comporte aucune unité capable de transformer un projet de résolution du Conseil en un document analysant en détail les choix possibles, les conséquences de chacun, les risques lui étant inhérents, et les ressources nécessaires dans chaque cas. Il ne possède pas non plus d'unité qui puisse servir de pont entre le Conseil de sécurité et le palier opérationnel et fournir des plans opérationnels clairs et réalisables aux personnes chargées de les exécuter et d'atteindre les objectifs politiques et stratégiques en utilisant judicieusement les ressources et le personnel mis à leur disposition.

À tous les paliers de l'ONU, les décisions ont toujours été prises au cas par cas. Chaque fois qu'une opération est autorisée, le Secrétariat recommence à nouveau à dresser un plan, à chercher des contributions, à rassembler du personnel supplémentaire pour élaborer les plans propres à la mission, et à établir des procédures. Règle générale, on ne se prépare pas à exécuter la mission tant que le processus décisionnel ne s'est pas achevé au Conseil de sécurité, ce qui influe énormément sur le temps qu'il faut pour déployer la force onusienne dans le théâtre d'opération. Le secrétaire général tenait les propos suivants :

L'Organisation des Nations Unies [...] ne dispose ni de forces armées, ni d'un vaste corps de personnel civil pouvant être rapidement déployé, ni d'un stock important d'équipement, et elle n'a que des effectifs très limités au Siège pour gérer les activités qu'elle entreprend au service de la paix et de la sécurité internationales. Elle peut mettre des contributions en recouvrement, mais elle n'a aucun moyen de recours efficace si ses membres, malgré l'obligation juridique claire que leur en fait la Charte, ne paient pas leur quote-part au moment voulu. Bref, les missions de



maintien de la paix ne peuvent être menées à bien que lorsque les États Membres sont véritablement des partenaires à part entière, disposés à fournir le personnel, le matériel et les ressources financières nécessaires¹⁵.

Avec plusieurs de ses dernières réformes, le secrétaire général s'est attaqué à certains de ces problèmes. En l'absence d'un mécanisme de gestion des crises, il a récemment formé l'Équipe spéciale pour les opérations de l'ONU, présidée par le secrétaire général adjoint aux Affaires politiques et comprenant notamment de hauts fonctionnaires du DOMP, du DAH et du Bureau des affaires juridiques. Ce mécanisme devrait permettre au Secrétariat de réagir beaucoup plus vite aux signes précurseurs et de faire intervenir plus directement ses éléments clés dans la formulation des mandats des missions. On pourrait le renforcer en y ajoutant d'autres éléments concernés du Secrétariat, tels que le Département de l'information.

On commence aussi à se pencher peu à peu sur les problèmes inhérents aux procédures et structures des Nations Unies. Dans le système onusien, une des difficultés fondamentales tient au fait que l'on s'attend à ce qu'à peu près toutes les missions hors siège fonctionnent selon les mêmes règles administratives et opérationnelles que celles s'appliquant au reste du Secrétariat. En revanche, les missions déployées sur le terrain par la plupart des institutions spécialisées de l'ONU ont adapté leurs procédures en tenant compte de l'immense différence entre leurs opérations et celles du siège. Or, les règles et procédures du Secrétariat ne conviennent pas à des opérations hors siège évoluant rapidement. Voilà qui traduit une tension entre les besoins du DOMP, d'une part, et les comptes que l'ONU doit rendre en matière financière, d'autre part. Dans bien des cas, cela montre aussi l'existence d'une contradiction entre les décisions prises par les États membres au sein des organes administratifs de l'ONU, notamment la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, et ce qu'ils aimeraient pouvoir faire dans d'autres instances, tels le Conseil de sécurité ou la Quatrième Commission.

Un bon processus décisionnel intègre les opinions des personnes qui fixent les objectifs d'une mission et les apports des autorités chargées de l'exécuter. De même, le Siège de l'ONU doit comprendre à fond ce qui se passe sur le terrain ainsi que les atouts et les faiblesses des unités participant à la mission. Les représentants spéciaux sont généralement nommés par le secrétaire général seulement après que le Conseil de sécurité eut autorisé l'opération. Les commandants de la force entrent en scène plus tard encore, parfois après que d'autres eurent élaboré le concept des opérations de la mission; cela complique déjà les choses quand il s'agit d'opérations classiques de maintien de la paix, mais risque d'aboutir au désastre quand il faut réagir rapidement à une crise.

Transports et infrastructure

Lorsqu'une force de paix doit se déployer rapidement, il importe beaucoup de pouvoir transporter promptement personnel et équipement dans le théâtre d'opérations et, une fois qu'elle y est, de la loger, de la nourrir et de la munir du matériel nécessaire à l'exécution de son mandat. À l'heure actuelle, les méthodes qu'emploie l'ONU pour obtenir à contrat des moyens de transport stratégique sont lourdes et coûteuses. L'Organisation mise excessivement sur les systèmes de contrôle centralisé, ce qui

À l'heure actuelle, les méthodes qu'emploie l'ONU pour obtenir à contrat des moyens de transport stratégique sont lourdes et coûteuses



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

décourage, à d'autres niveaux, la formulation de solutions aux problèmes de transport et d'infrastructure. L'ONU a adopté plusieurs méthodes de gestion novatrices ces dernières années, et c'est ainsi, par exemple, qu'elle collabore mieux avec le secteur privé. Cependant, des démarches encore plus créatrices (profiter davantage de la technologie pour solliciter des offres dans le domaine du transport aérien, par exemple) permettraient d'épargner temps et argent tout en garantissant le principe de l'obligation redditionnelle. Il importe de donner suite à ces idées et à d'autres encore (conclure des ententes permanentes avec des sociétés commerciales, recourir davantage à des partenariats avec le secteur privé, utiliser les moyens de transport stratégique des États membres, etc.) pour arriver à doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide.

Le DOMP a franchi une grande étape vers le renforcement de la capacité onusienne de réaction rapide en créant une base de données sur les contributions promises, les éléments d'infrastructure et les moyens de transport appropriés des États membres. Sur un autre plan, l'ONU fait actuellement l'essai d'un « contrat de fourniture de services pour le maintien de la paix¹⁶ », qui vise à simplifier et à accélérer l'intervention des États fournisseurs, une fois que la décision politique est prise. Ce système d'ententes est actuellement à l'essai en Haïti dans le cadre de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA). Il devrait contribuer, dans l'avenir, à accélérer l'intervention de l'ONU. Ces efforts ont suscité des demandes qui dépassent largement les capacités actuelles des équipes de planification du DOMP, mais ils vont dans le bon sens, et les pays qui fournissent des troupes et qui ont prêté du personnel au DOMP doivent donc les soutenir.

Soutien logistique

La logistique représente un volet clé de toute opération et de toute force de réaction rapide. Fournir au « client » ce dont il a besoin, au bon moment, au bon prix et au bon endroit, tel est, en bref, le rôle des services de logistique. Ceux-ci voient, entre autres, aux achats, à la gestion des entrepôts et au contrôle des stocks. Pour diverses raisons, dont un processus décisionnel inefficace, de mauvais plans d'urgence et des procédures désuètes, l'ONU a toujours mis des mois à établir un système de soutien logistique après le déploiement d'une force de paix. Elle demande

Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)

Le 19 mars 1978

Le Conseil de sécurité autorise la création de la FINUL, de 4 000 soldats.

Le 5 mai 1978

La FINUL atteint l'effectif autorisé de 4 016 soldats

«L'opération de la FINUL toute entière a connu des difficultés. Le déploiement des troupes a été tributaire des circonstances et de la disponibilité de chaque contingent... Un certain nombre de contingents sont arrivés mal équipés pour la mission; d'autres étaient dépourvus de transport; d'autres encore possédaient des émetteurs radio mal adaptés à la tâche... l'accroissement de la force s'est étendu sur plusieurs mois...»

-Le major-général Indarjit Rikhye, ancien commandant de la Force, FINUL I



donc d'habitude aux pays fournisseurs de troupes de les déployer avec un soutien logistique qui leur permettra de fonctionner jusqu'à ce qu'elle instaure son propre système. Cependant, dans le cadre d'opérations récentes, des unités sont arrivées à pied d'oeuvre sans avoir tout l'équipement qu'il leur fallait. En fait, dans certains cas, tels que celui de la MINUAR en 1994, elles n'avaient rien ou presque, et elles ont alors mis à rude épreuve un système logistique déjà fragile et trop sollicité. Tous ces problèmes s'aggravent quand il s'agit d'une intervention rapide, car les échéances sont alors raccourcies, et diverses activités complémentaires doivent être menées simultanément (par exemple, trouver les pays qui vont fournir les troupes, et organiser le soutien logistique).

Au cours des dernières années, l'ONU a fait des efforts pour remédier à ses lacunes dans le domaine de la logistique. Elle a ainsi recouru au secteur privé pour assurer des services sur le terrain; c'est là une innovation qui devrait accroître sa vitesse d'exécution et sa souplesse. L'ONU s'intéresse en outre au concept des contrats de contingence, dont l'*United States' Logistics Civilian Augmentation Program*¹⁷ donne une idée et qui autoriseraient les entrepreneurs à réunir un ensemble approprié de personnel et de compétences à même un vaste réservoir civil international de spécialistes de la logistique. Récemment, le Secrétariat a créé des « nécessaires de démarrage », destinées essentiellement aux quartiers généraux de mission; c'est là une autre mesure qui épargnera temps et argent, et renforcera la capacité de l'ONU de réagir rapidement.

Les difficultés politiques et administratives foisonnent dans le secteur des achats; c'est pourquoi l'augmentation du nombre d'opérations de paix complexes et vastes, au cours des dernières années, a engendré de fortes pressions en faveur des réformes. En 1994, un groupe intergouvernemental indépendant d'experts de haut niveau, constitué par l'ONU, a étudié en détail les questions relatives aux achats au sein de l'ONU. L'examen reposait sur l'hypothèse que la fourniture des biens et des services devait s'opérer à temps et de façon rentable, avec transparence et une hiérarchie claire des responsabilités, et qu'il devait y avoir de bons mécanismes de contrôle. Dans l'exécution de ses travaux, le Groupe a relevé bien des problèmes : bureaucratie excessive, délégation insuffisante des pouvoirs, règlements, règles et pratiques trop rigides, piètre gestion et leadership faible. L'étude comprend 37 recommandations de fond sur les mesures à prendre pour modifier et renforcer le système onusien des achats.

L'ONU a commencé à donner suite à ces recommandations, notamment en ce qui concerne la délégation des pouvoirs pour toutes les opérations de paix et l'élimination de restrictions qui limitent indûment les achats à l'intérieur des régions géographiques. Cependant, il reste encore beaucoup à faire, surtout en ce qui concerne la réorganisation et la redistribution du personnel au Secrétariat de l'ONU et la rédaction de nouveaux manuels sur les politiques.

Par ailleurs, un travail considérable s'impose encore afin de garantir à l'ONU des stocks suffisants des matériels nécessaires aux opérations de paix. On discute depuis de nombreuses années, mais sans en arriver à une décision, de la notion de stocks régionaux qui seraient gérés par l'ONU, ou de concert avec des organisations régionales. Dans certains cas, des centres régionaux, qui s'apparenteraient à la base onusienne de soutien logistique de Brindisi (Italie), conviendraient sans doute pour



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

bien faire face aux situations urgentes. Des motifs logiques justifient la constitution de dépôts régionaux : ils pourraient se trouver à proximité de futurs lieux de déploiement, et le transport coûterait alors moins cher et prendrait moins de temps. Cependant, le transport stratégique par air et par mer s'opère maintenant assez vite depuis à peu près n'importe quel point du globe, de sorte que les économies susmentionnées seraient sans doute minimes. En outre, l'établissement de plusieurs bases onusiennes de soutien logistique ferait monter les frais et engendrerait un dédoublement des services et du matériel entreposé. Et enfin, vu le prix élevé des équipements spéciaux et les problèmes continus inhérents à leur entretien, il faut bien réfléchir pour savoir quels matériels il conviendrait de stocker et à quels endroits il serait préférable de le faire.

Arrangements financiers

On ne saurait trop exagérer la mesure dans laquelle les systèmes et méthodes de financement insuffisants, inefficaces et restrictifs contribuent aux problèmes de l'ONU. Celle-ci a récemment apporté des améliorations au processus budgétaire, mais toute la question financière demeure une source de désappointement considérable pour elle et pour les pays fournisseurs de troupes. Contrairement à d'autres activités principales de l'ONU, les opérations de paix ne sont pas financées à même le budget ordinaire; les États membres doivent verser des quotes-parts distinctes à cet égard. Une fois le budget approuvé et les avis envoyés aux États membres, ils sont tenus de payer leur contribution complète dans les 30 jours suivants. Cependant, « ces dernières années, l'Organisation n'a reçu en moyenne que 45 p. 100 desdites contributions après 90 jours et 68 p. 100 après 180 jours¹⁸ », pour reprendre les mots du secrétaire général. Les tout derniers chiffres sont encore plus déconcertants. Si l'on ne rationalise pas le processus budgétaire et que les États membres ne respectent pas sensiblement davantage leurs obligations quant au versement des contributions, le mécanisme de réaction rapide de l'ONU dépendra en fin de compte de la bonne volonté des pays fournisseurs de troupes, ce qui laissera l'ONU munie de moyens faibles et imprévisibles pour répondre aux besoins à l'avenir.

À l'ONU, il existe une dichotomie fondamentale entre l'autorisation de dépenser et l'existence des fonds. Selon les modalités financières de l'ONU, celle-ci ne peut signer aucun accord entraînant des frais si elle n'a pas l'argent nécessaire en caisse. Sans les sommes voulues pour mener une opération d'urgence, une réaction rapide est impossible. En outre, le secrétaire général ne peut pas affecter des ressources à une mission tant que le Conseil de sécurité ne l'a pas autorisé. Bien qu'à l'heure actuelle, des manoeuvres financières adroites permettent de contourner ce problème, il faut trouver des façons d'amorcer les préparatifs en attendant que le Conseil de sécurité approuve le mandat. Le secrétaire général dispose du pouvoir de dépenser chaque année 3 millions de dollars américains au titre de « la paix et de la sécurité », mais cela risque d'être nettement insuffisant pour mener une opération de paix. Après que le Conseil de sécurité a établi une nouvelle mission, et en attendant que l'Assemblée générale approuve un budget, le secrétaire général est autorisé à dépenser jusqu'à 10 millions de dollars américains par année et par mission, pour payer des « frais généraux imprévus et extraordinaires ». Un peu plus tard dans le cours des choses, une fois que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

On ne saurait trop exagérer la mesure dans laquelle les systèmes et méthodes de financement insuffisants, inefficaces et restrictifs contribuent aux problèmes de l'ONU



(CCQAB) (mais en attendant l'approbation de la Cinquième Commission et l'Assemblée générale) a approuvé le budget, le secrétaire général peut demander au CCQAB l'autorisation d'engager un montant maximal de 50 millions pour mettre une mission sur pied. Les 10 et 50 millions susmentionnés sont loin de suffire dans la totalité des cas. L'Assemblée générale tient en fin de compte les cordons de la bourse en ce qui concerne le fonctionnement de l'ONU, et à bon droit, mais c'est là un mécanisme qui prend beaucoup de temps et qui empêche à toutes fins utiles cette dernière de réagir rapidement en cas de crise.

Muni de l'autorisation de dépenser, le secrétaire général a en théorie plusieurs moyens d'emprunter des fonds à l'intérieur de l'ONU même. Un Fonds central autorenouvelable d'urgence de 50 millions de dollars américains est essentiellement réservé aux activités humanitaires, tandis que le Compte spécial de 140 millions et le Fonds de roulement de 100 millions équivalent à des mécanismes généraux de trésorerie qui servent à assurer le financement interne de toute l'ONU et qui ne conviennent pas aux opérations de maintien de la paix. D'un autre côté, le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix a pour objet d'accumuler assez d'argent pour payer les frais de démarrage des missions et pour remédier aux pénuries temporaires de liquidités dont souffrent les missions en cours. En 1992, l'Assemblée générale a autorisé la création de ce fonds et en a fixé le maximum à 150 millions, mais moins de la moitié de cette somme s'y trouve actuellement. L'ONU espérait réunir la différence au cours des années, à même les excédents budgétaires généraux, mais elle a dû utiliser ces derniers pour compenser le manque de fonds dans son budget ordinaire. Même si l'on obtenait la différence susmentionnée, ce niveau de financement ne suffirait pas dans l'état actuel des choses. Le secrétaire général a proposé « un montant de 800 millions de dollars, ce qui correspond approximativement à quatre mois de dépenses des budgets des opérations de maintien de la paix en 1993¹⁹ ».

Ces problèmes fondamentaux mis à part, des difficultés existent au Secrétariat de l'ONU et sur le terrain, car le pouvoir politique, relativement aux opérations de paix, n'est pas harmonisé avec le pouvoir financier nécessaire pour déboursier des fonds. En bref, le système onusien est trop centralisé, et le Siège en détermine le fonctionnement, de sorte que les représentants spéciaux ou les commandants des forces de paix n'ont à peu près aucun pouvoir discrétionnaire, eux qui se voient constamment obligés de faire des débours sur le terrain. Il convient certes de préserver le principe de l'obligation redditionnelle en matière financière, mais il faut aussi élaborer des règlements pour déléguer des pouvoirs financiers aux fonctionnaires et agents appropriés de l'ONU.

Un personnel bien formé et entraîné

Une capacité de réaction rapide ne saurait exister sans un personnel bien formé et bien équipé. Dans l'exécution des opérations onusiennes transparaissent les points forts et les faiblesses des divers contingents; il existe des variations indéniables dans les normes de formation et d'entraînement appliquées par ces derniers, qui sont parfois chargés par l'ONU de tâches très différentes de celles pour lesquelles ils ont reçu leur instruction. De toute évidence, l'ONU fait face à une difficulté de taille quand



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Dans l'exécution des opérations onusiennes transparaissent les points forts et les faiblesses des divers contingents; il existe des variations indéniables dans les normes de formation et d'entraînement appliquées par ces derniers, qui sont parfois chargés par l'ONU de tâches très différentes de celles pour lesquelles ils ont reçu leur instruction

elle cherche à amener tous les pays fournisseurs de troupes à se doter de capacités de même niveau. Avec l'accroissement soudain du nombre des opérations de paix au cours des dernières années, l'ONU a dû accepter des contingents qui étaient loin d'être à la hauteur. Outre ceux qui s'adressent au personnel militaire, les programmes de formation viennent de démarrer, et l'on pourrait faire beaucoup dans les secteurs de la police civile, de l'aide humanitaire, des droits de la personne et des affaires juridiques. Comme le personnel composant une force de réaction rapide doit se déployer immédiatement et qu'il ne peut recevoir une formation adaptée à la mission entreprise, les unités offertes par les pays doivent satisfaire à des normes comparables sous ce rapport. La majeure partie, sinon la totalité, de cette formation relève à juste titre des États membres; le rôle de l'ONU consiste à s'assurer que les pays fournisseurs de troupes appliquent des normes comparables et que leurs contingents y satisfont dans la pratique.

Le Secrétariat de l'ONU a exécuté un travail considérable dans le domaine de la formation sur le maintien de la paix, et il a reconnu par là l'importance déterminante de cet aspect. Il vient de rédiger l'ébauche d'un manuel de formation sur le maintien de la paix, qu'il a transmis aux États membres pour recueillir leurs observations. Le manuel met l'accent sur l'instruction individuelle et, par extrapolation, il pourrait passer à l'entraînement collectif et constituer, finalement, la norme minimale d'instruction individuelle à laquelle les États membres devraient assujettir leurs contingents avant de les affecter à des missions de l'ONU. L'instruction individuelle ne suffira pas à elle seule : sur le terrain, en effet, ce sont plutôt des efforts collectifs qu'il faut pour exécuter les tâches. Cependant, afin de dépasser le seuil de l'instruction individuelle, il faudra énoncer des normes de formation auxquelles devront répondre les sections, pelotons, compagnies et bataillons, ou leurs équivalents.

Outre qu'elle s'efforce d'établir ce qui correspond essentiellement à des « normes sur les capacités », l'ONU a récemment commencé à prendre des mesures pour en favoriser l'application concrète. Elle a ainsi renforcé le concept des Équipes des Nations Unies pour l'aide à la formation (ENUAF) en se mettant à « former les formateurs », de sorte que des ENUAF pourront sous peu prêter main-forte aux États membres s'efforçant d'instruire leur personnel. En outre, l'ONU dispose d'un réseau mondial de centres d'entraînement au maintien de la paix sur lequel elle fondera ses efforts. Le Centre international Lester-B.-Pearson d'entraînement au maintien de la paix, installé à Cornwallis (Nouvelle-Écosse), s'est taillé un rôle particulièrement important en établissant ce qu'il appelle « le nouveau partenariat du maintien de la paix », partenariat qui allie l'appareil militaire, d'autres institutions gouvernementales et le secteur non gouvernemental. L'accent étant ainsi mis fermement sur la formation, l'ONU doit ensuite s'interroger sur le rôle que les organisations régionales pourraient jouer et, notamment, sur la possibilité d'obtenir les services de coordonnateurs régionaux des activités du système onusien, afin de mettre à profit les solides réalisations des deux dernières années. Les projets qu'ont amorcés le Royaume-Uni et la France en Afrique dans le domaine de l'entraînement au maintien de la paix devraient contribuer à améliorer la qualité totale des forces de casques bleus.

Afin d'arriver à se doter d'un personnel capable de bien fonctionner dans le cadre d'opérations multinationales, l'ONU devra — et cela importe largement — élaborer un ensemble de politiques et de procédures qui fera autorité, une sorte de « doctrine » qui



donnera cohérence et uniformité aux objectifs et à la finalité de toutes les missions. La doctrine n'évolue pas en vase clos : elle est issue des leçons tirées d'opérations passées et s'inspire des objectifs politiques et des plans stratégiques de l'Organisation. À l'échelon national, les chefs militaires supérieurs sanctionnent la doctrine, mais au palier international, en arriver à un accord formel sur la doctrine comporte des difficultés intrinsèques. À mesure que les opérations de paix deviennent plus complexes, l'absence d'une doctrine claire cause des problèmes d'ordre philosophique et opérationnel; comme la Charte ne les prévoit pas expressément, elles n'ont jamais eu de fondements doctrinaux solides. Le Conseil de sécurité s'étant récemment aventuré à plusieurs reprises dans des « zones grises », le besoin d'établir une doctrine cohérente se fait encore plus pressant qu'autrement.

L'élaboration d'une doctrine onusienne sur les opérations de paix a été malaisée et complexe, d'autant plus qu'il n'y avait ni processus formel de conception, ni analyse détaillée des leçons apprises, ni ressources suffisantes au Secrétariat, et que les objectifs politiques et stratégiques de l'Organisation dans le domaine de la sécurité internationale changent. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix est parvenu à un certain consensus pour ce qui est de définir des éléments de la politique sur le maintien de la paix, mais il arrive souvent que les événements devancent la politique, vu, surtout, les exigences inhérentes aux opérations de paix actuelles. Le Conseil de sécurité a donné un certain élan à l'élaboration d'une doctrine sur les opérations de paix de l'ONU. En 1994, par exemple, le président du Conseil a défini divers facteurs que celui-ci prend maintenant en compte quand il songe à établir une opération de soutien de la paix²⁰. Dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*, daté de 1995, le secrétaire général s'est inspiré de la déclaration du président du Conseil, qui met en lumière les principes régissant la création d'une opération de maintien de la paix (consentement des parties, impartialité, et non-recours à la force sauf en cas de légitime défense²¹), principes qui ont été énoncés pour la première fois en 1958 par Dag Hammarskjöld dans son rapport sur les leçons apprises à la faveur du déploiement de la Force

Le Conseil de sécurité s'étant récemment aventuré à plusieurs reprises dans des « zones grises », le besoin d'établir une doctrine cohérente se fait encore plus pressant qu'autrement

Group d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (en Namibie) (GANUPT)

16 février 1989

Résolution 632 de Conseil de sécurité visant l'approbation du plan du secrétaire général. Premier déploiement des forces, en place avant le Jour-J (1^{er} avril) : 4 650 soldats (trois bataillons); 300 observateurs militaires.

1^{er} avril 1989

«Jour-J». Sauf 291 observateurs militaires sans armes, le personnel du GANUPT en Namibie est peu nombreux. Les forces de la SWAPO (Organisation des peuples du Sud-Ouest africain) traversent la frontière entre l'Angola et la Namibie.

du 2 au 8 avril 1989

De féroces combats entre la SWAPO et les Forces armées sud-africaines font environ 2 000 morts.

«...la planification des opérations était au nombre des principaux points faibles du GANUPT. L'ONU a travaillé de peine et de misère pendant une décennie en vue d'un règlement politique, mais ne s'est pas suffisamment dotée de plans opérationnels pendant cette période pour être prête une fois le règlement intervenu.»

-Virginia Page Fortna, *The Evolution of UN Peacekeeping*



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

d'urgence des Nations Unies (FONU I). Tout comme la réaction rapide pose des problèmes spéciaux sur les plans opérationnel, logistique et financier, l'élaboration d'une doctrine efficace sur les interventions rapides exigera de la part de l'ONU et des États membres des efforts particulièrement bien orientés.

Afin de doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide, il faudra revoir et réformer bon nombre de ses systèmes et méthodes, à tous les niveaux

Les exigences particulières de la réaction rapide

Si l'ONU accuse des lacunes dans la façon dont elle planifie et exécute les opérations de paix « classiques », ce sera pire encore quand il lui faudra répondre aux exigences des déploiements rapides. De toute évidence, le facteur temps est critique en pareil contexte, et il oblige l'ONU et les États membres à mener simultanément diverses activités, telles que l'élaboration de plans d'urgence pendant que le processus décisionnel se poursuit. Un mécanisme de réaction rapide ne saurait bien fonctionner sans un personnel formé, entraîné et bien équipé, un dispositif de transport mis sur pied d'avance et un réseau logistique bien organisé. Cependant, tout cela dépend d'un élément indispensable : des fonds suffisants et de solides méthodes et systèmes financiers. Afin de doter l'ONU d'une capacité de réaction rapide, il faudra revoir et réformer bon nombre de ses systèmes et méthodes, à tous les niveaux.



CHAPITRE V

PROGRAMME PRATIQUE DE RÉFORME À COURT ET À MOYEN TERME

« Il est évident, dans bien des crises actuelles, qu'une réaction rapide aurait pu prévenir des développements ultérieurs fâcheux et aurait sans doute permis de sauver de nombreuses vies. Mais il est difficile de déployer des forces crédibles et efficaces dès l'apparition d'une crise et dans un bref délai. Or, un tel déploiement serait particulièrement utile dans les conflits à faible intensité mais dangereux. »

(Traduction libre)

*Our Global Neighborhood,
The Report of the Commission on Global Governance, 1995*

Accroître les capacités de l'ONU

Réagir rapidement face à une crise n'est pas chose aisée. Un ensemble de réformes impressionnant, entamé dans le système onusien ces toutes dernières années, commence à transformer la façon dont sont lancées les opérations de paix. Dans le Département des opérations de maintien de la paix, où un degré exceptionnel de professionnalisme et de motivation dément les critiques souvent formulées à l'encontre des Nations Unies, les progrès réalisés depuis deux ans sont remarquables. Il y a un fond de vérité dans l'observation, souvent entendue dans le DOMP, selon laquelle l'ONU sait ce qu'elle doit faire mais n'en a pas les moyens.

Ce chapitre traite principalement de la création d'un dispositif d'avant-garde. Grâce à ce dispositif, l'ONU pourrait demander aux États membres de constituer un groupe multifonctionnel composé d'environ 5 000 militaires et civils, qui serait déployé rapidement, sous le contrôle d'un état-major opérationnel et avec l'autorisation du Conseil de sécurité. Ce groupe d'avant-garde serait le premier élément déployé, soit à titre préventif soit pour gérer un conflit, et il serait, au besoin, remplacé ensuite par une force de premier renfort mise en place de façon plus classique. Toutefois, pour concrétiser ce concept, dont il est question dans les recommandations 16 à 19 du présent chapitre, il faudra améliorer le système onusien dans son ensemble. Mettre sur pied un dispositif de réaction rapide crédible s'avère donc plus difficile que de réformer le processus des opérations de paix traditionnelles menées dans un contexte stable. Plusieurs mesures touchant les quatre niveaux de l'ONU devront être mises en oeuvre :

- améliorer le processus décisionnel au sein des conseils politiques des Nations Unies;
- renforcer la capacité du Secrétariat de l'ONU de procéder à une planification stratégique détaillée avant l'apparition d'une crise;
- remédier à l'absence de tout dispositif permanent de planification et de contrôle des opérations au niveau opérationnel et;
- faire en sorte qu'un personnel civil et militaire multifonctionnel, capable et bien équipé, soit disponible en cas de nécessité.

Le présent chapitre traite principalement de la création d'un dispositif d'avant-garde. Grâce à ce dispositif, l'ONU pourrait demander aux États membres de constituer un groupe multifonctionnel composé d'environ 5 000 militaires et civils, qui serait déployé rapidement, sous le contrôle d'un état-major opérationnel et avec l'autorisation du Conseil de sécurité



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Chacune de ces mesures contribuera à accroître la capacité de réaction rapide de l'ONU face à une crise, mais ce n'est qu'en les appliquant toutes intégralement que l'on obtiendra les meilleurs résultats possibles.

À ces améliorations à tous les niveaux doivent s'ajouter une coopération et une compréhension accrues entre les quatre niveaux de l'ONU et en leur sein. C'est là une nécessité si l'ONU ne veut pas se laisser dépasser au seuil d'une ère nouvelle. Selon James Sutterlin, ancien conseiller principal auprès du secrétaire général, un sentiment de coresponsabilité doit absolument régner entre le Conseil de sécurité, le secrétaire général et le Secrétariat²². D'après le secrétaire général, « Pour que les opérations de maintien de la paix et les systèmes de commandement et de conduite desdites opérations soient efficaces, il importe au plus haut point que les choses soient parfaitement claires pour les entités qui prennent les décisions politiques, celles qui assument la responsabilité opérationnelle et celles qui fournissent les ressources humaines et matérielles²³ ». Il est en effet permis de penser que le degré de coopération et de compréhension entre ces niveaux est au moins aussi important que la volonté politique, dont l'absence interdit toute réaction cohérente face à des crises particulières.

Les exigences de la réaction rapide

- améliorer le processus décisionnel au sein des conseils politiques des Nations Unies;
- renforcer la capacité du Secrétariat de l'ONU de procéder à une planification stratégique détaillée avant l'apparition d'une crise;
- remédier à l'absence de tout dispositif permanent de planification et de contrôle des opérations au niveau opérationnel; et
- faire en sorte qu'un personnel civil et militaire multifonctionnel, capable et bien équipé, soit disponible en cas de nécessité.

Une réaction rapide face aux crises dépend, en définitive, de la volonté des États membres de fournir du personnel aux opérations de paix. Or, ils le feront plus volontiers si on leur permet de jouer un rôle plus important dans l'orientation de ces opérations, c'est-à-dire de participer à la définition des objectifs généraux et à la direction des différentes opérations

Le niveau politique

Au cœur des problèmes politiques de l'ONU se posent trois questions, sur le processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, sur les contributions des États membres aux missions envoyées sur le terrain, et sur les mandats confiés au secrétaire général et à son Secrétariat pour planifier et mettre en oeuvre les opérations. Sans aller jusqu'à modifier la Charte de l'ONU, ce qui serait difficile et inutile dans les circonstances actuelles, il est nécessaire d'améliorer et d'affiner les processus décisionnels au niveau politique, afin de pouvoir organiser les missions plus rapidement et plus efficacement.

Détachement de troupes

Une réaction rapide face aux crises dépend, en définitive, de la volonté des États membres de fournir du personnel aux opérations de paix. Or, ils le feront plus volontiers si on leur permet de jouer un rôle plus important dans l'orientation de ces opérations, c'est-à-dire de participer à la définition des objectifs généraux et à la direction des différentes opérations. Ils doivent également jouer un rôle dans la définition des mandats et dans leur application tout au long de ces opérations. Cela



vaut tout particulièrement en cas de crises graves où il faut d'urgence constituer une force et où il est nécessaire de déployer des unités nationales pour soutenir une opération de l'ONU. Ces 12 derniers mois, la Nouvelle-Zélande et l'Argentine se sont efforcées de convaincre le Conseil de sécurité d'accroître le rôle des États qui affectent des troupes aux opérations. Ces efforts ont mené à une importante déclaration présidentielle sur la consultation, le 4 novembre 1994. Mais ils n'ont pas encore donné de résultats satisfaisants pour les États concernés. Si l'on veut que les pays qui fournissent du personnel aux opérations de paix continuent de le faire, il faudra les consulter sérieusement et les faire participer de façon plus étendue et plus formelle dès les premiers stades de la planification des missions.

Voilà pourquoi il serait bon de constituer officiellement, pour toute opération de paix de l'ONU, un Comité spécial des pays fournisseurs de troupes (CPFT) composé de tous les États membres participant à l'opération. Le Comité serait chargé de transmettre officiellement au secrétaire général et au Conseil de sécurité des perspectives nationales touchant à des questions opérationnelles en rapport avec la mission. Afin de favoriser une réaction rapide aux situations de crise, on pourrait créer les CPFT au moment où l'on définit les mandats et où l'on demande aux États de participer, mais avant l'adoption de la résolution par le Conseil de sécurité. Cela permettrait d'examiner le plan nouvellement formulé par le secrétaire général, notamment en ce qui a trait au commandement et à la conduite de l'opération, ainsi que les règles d'engagement. Si un CPFT examinait ce type de questions, il serait plus facile au Conseil de sécurité d'arriver à des décisions concernant les mandats, car il aurait l'assurance que des pays fournisseurs potentiels de troupes sont favorables à l'opération envisagée.

Afin de tirer le meilleur parti des CPFT visant des missions précises, il serait utile de créer une institution au sein de laquelle les pays fournisseurs de troupes pourraient profiter mutuellement de leurs compétences et de leur expérience relativement à divers aspects opérationnels communs à beaucoup d'opérations de maintien de la paix. Ce type de débat compléterait les travaux du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, organe politique reconnu relevant de l'Assemblée générale. Un Forum des pays fournisseurs de troupes, composé des principaux États membres engagés dans les opérations de paix ou ayant avec l'ONU des arrangements relatifs aux forces en attente, serait la formule la plus appropriée. Ce Forum se réunirait régulièrement pour examiner certains aspects de ces arrangements et certains problèmes techniques, de logistique et de transport notamment.

Ces innovations institutionnelles aideraient beaucoup les Nations Unies à déployer rapidement du personnel. Une meilleure consultation des pays fournisseurs de troupes renforcerait la confiance de ces derniers, qui seraient plus disposés à détacher davantage de personnel, contribuerait à améliorer l'état de préparation de l'ONU pour un plus grand nombre de missions et la qualité de celles-ci, et aiderait les Nations Unies à réagir plus vite et de façon plus efficace aux crises.

1. **Afin de tirer parti de la pratique actuelle et d'institutionnaliser un processus de consultation officiel des États contribuant à une opération, le Secrétariat de l'ONU, les membres du Conseil de sécurité et les États membres devraient créer, pour toute opération de paix, un Comité des pays fournisseurs de troupes.**

Une meilleure consultation des pays fournisseurs de troupes renforcerait la confiance de ces derniers, qui seraient plus disposés à détacher davantage de personnel, contribuerait à améliorer l'état de préparation de l'ONU pour un plus grand nombre de missions et la qualité de celles-ci, et aiderait les Nations Unies à réagir plus vite et de façon plus efficace aux crises



Les États membres devraient également constituer un Forum des pays fournisseurs de troupes, regroupant les principaux États concernés, qui se réunirait périodiquement pour examiner des questions opérationnelles générales relatives aux opérations de maintien de la paix et qui se prononcerait au nom de ces États.

Groupes d'amis

Le Conseil de sécurité serait mieux placé pour prendre rapidement des mesures décisives s'il ne puisait pas uniquement ses conseils politiques et militaires dans les cercles assez restreints des États membres qui le constituent. Depuis quelques années, de nombreux « groupes d'amis » ont été mis sur pied afin de régler des controverses en coulisse, loin des organes délibérants officiels et entre les États membres dont la participation est essentielle au règlement du différend ou du conflit en question. Ces groupes pourraient jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de réunir un soutien politique et d'établir un consensus autour de mesures décidées par le Conseil de sécurité. Ils comprennent généralement des membres permanents du Conseil de sécurité, mais ils devront accueillir les États membres qui contribueront de manière substantielle à la résolution du problème, principalement en fournissant du personnel pour les opérations de paix.

On a eu recours dernièrement à cette démarche pour la création des groupes d'amis de Haïti et du Rwanda. Si une crise s'avère imminente, le secrétaire général, conjointement avec des États membres influents, devrait encourager la formation d'un groupe d'amis et proposer l'aide non officielle du Secrétariat pour ses travaux. Ces groupes aideraient considérablement le Conseil de sécurité et le secrétaire général dans la formulation d'avis politiques et dans le travail plus détaillé qui consiste à rédiger les mandats et à tracer des plans précis. Ils auraient accès à des opinions militaires professionnelles très tôt, avant tout débat officiel en conseil, à une étape où un sondage officieux des options militaires faciliterait grandement l'examen officiel du mandat d'une mission éventuelle. S'il fallait monter une opération rapidement, cet examen préalable et sans caractère officiel des options serait très utile aux fournisseurs éventuels de troupes.

En recourant davantage aux « groupes d'amis » et en veillant à ce qu'ils soient bien conseillés sur le plan militaire, on pourrait améliorer sensiblement les processus décisionnels de l'ONU, ce qui favoriserait une réaction rapide

L'examen officieux d'une question au sein d'un groupe d'amis contribuerait aussi à garantir au Conseil de sécurité l'appui politique nécessaire à l'adoption officielle d'une résolution pertinente. Quant au secrétaire général, ses plans, sa vision des opérations et la structure de la force qu'il proposerait seraient examinés par les États membres les plus à même de jouer un rôle clé dans la mise en oeuvre d'une mission. En recourant davantage aux groupes d'amis et en veillant à ce qu'ils soient bien conseillés sur le plan militaire, on pourrait améliorer sensiblement les processus décisionnels de l'ONU, ce qui favoriserait une réaction rapide.

- 2. Les États membres de l'ONU devraient s'inspirer de la pratique déjà établie qui consiste à réunir des groupes d'amis sans caractère officiel, afin de trouver des solutions à des situations géographiques particulières, mais aussi de conseiller le Conseil de sécurité ou le secrétaire général.**



Finances

Il est fondamental que l'ONU puisse financer un mécanisme de réaction rapide. Or, le processus budgétaire onusien est long, déroutant et souvent décevant. Parmi les observations les plus marquantes sur les points faibles des Nations Unies figurait celle formulée en 1994 par le CCQAB, dans un rapport sur le financement des opérations de paix. « L'impact des opérations de maintien de la paix est tel, y lisait-on, que la capacité du Secrétariat à gérer les activités de l'Organisation s'en trouve sérieusement amoindrie. L'élaboration d'un système rationnel de budgétisation, de financement et d'administration des opérations de maintien de la paix devient dès lors une nécessité vitale²⁴. » Il est essentiel d'adopter de meilleures modalités budgétaires, une nouvelle réglementation financière et de modestes innovations institutionnelles.

Les Nations Unies ont décidé dernièrement de passer à une budgétisation annuelle des missions, plutôt que de continuer à préparer les budgets en fonction de la durée des mandats, qui sont souvent inférieurs à un an et qui débordent de l'exercice onusien calqué sur le calendrier civil. Ce changement allégera considérablement la charge administrative du Secrétariat (les propositions budgétaires pour 1996 devraient passer de 82 à 27) et réduira le temps consacré à l'examen des budgets des missions. Toutefois, il constitue une base insuffisante pour l'avenir. À court ou moyen terme, il faudrait envisager d'établir un budget unique pour toutes les opérations de paix, afin d'améliorer les processus de planification et de prévision, et de faire en sorte que des fonds soient disponibles pour une réaction rapide efficace. Cela ne signifie pas qu'il n'y aurait plus à verser une quote-part pour les différentes opérations de paix. Cela ne reviendrait pas non plus à autoriser le déplacement de fonds du budget d'une opération à celui d'une autre. Cependant, cela permettrait de définir toutes les opérations et leurs besoins sur de plus longues périodes, d'où une transparence financière accrue, et les États membres pourraient prévoir les fonds nécessaires pour couvrir leur future quote-part.

3. L'ONU devrait envisager de créer, pour les opérations de paix, un budget unique qui rendrait le financement des opérations en cours plus cohérent, plus prévisible et plus fiable.

L'ONU doit également modifier ses systèmes institutionnels pour pouvoir réagir plus rapidement aux crises qui se présentent. Actuellement, le CCQAB se réunit environ 150 jours par an et ses travaux consistent pour une bonne part à étudier des demandes de crédits pour des opérations de paix, ce budget étant maintenant quatre fois supérieur au budget courant des Nations Unies. Il est manifeste que le CCQAB est surchargé de travail et qu'il ne peut consacrer aux opérations de paix le temps et l'attention voulus. En outre, les budgets des opérations de maintien de la paix sont, par nature, différents de ceux des autres organisations de l'ONU — qui couvrent essentiellement les salaires et pour lesquels il faut une connaissance approfondie des programmes que l'Organisation doit exécuter — et ils sont plus complexes aussi. Le volet logistique considérable et la nature unique des opérations militaires signifient que les dépenses de ces opérations diffèrent beaucoup de celles inscrites au budget courant. On pourrait, pour aider le CCQAB, créer un sous-comité des opérations de paix réunissant des experts susceptibles de faciliter la résolution des questions financières. Cette innovation allégerait le processus budgétaire tout en maintenant l'obligation essentielle de rendre des comptes.

« L'élaboration d'un système rationnel de budgétisation, de financement et d'administration des opérations de maintien de la paix devient dès lors une nécessité vitale »



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

4. Les États membres devraient créer un sous-comité des opérations de paix, rattaché au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et composé d'experts financiers détachés des ministères de la Défense.

Plusieurs problèmes qui se posent au sein du Secrétariat doivent aussi être réglés. En gros, les procédures financières actuelles d'établissement d'un budget d'opération de maintien de la paix prévoient la production de prévisions initiales, ce qui amène souvent à demander à une mission d'enquête technique de fournir une documentation générale pour permettre au Conseil de sécurité de prendre une décision. Avant cette décision, le secrétaire général dispose de ressources limitées pour couvrir, dans les conditions stipulées pour les dépenses imprévues ou extraordinaires, les frais des activités antérieures à l'adoption d'un mandat. Une fois que le Conseil de sécurité a approuvé une mission, un budget de mission préparé par le Secrétariat est soumis au CCQAB. À ce stade et quand le CCQAB a approuvé le budget, le secrétaire général est autorisé à dépenser jusqu'à 50 millions de dollars américains pour préparer une opération de paix, et le budget est soumis à la Cinquième Commission qui l'examine et le transmet à l'Assemblée générale. Une fois que l'Assemblée générale a approuvé le budget, le Secrétariat est autorisé à adresser aux États membres un avis leur demandant de régler leur quote-part. Pour payer, les États disposent officiellement de 30 jours à compter de la réception de cet avis.

Le secrétaire général a besoin de plus de latitude et de discrétion dans la préparation et le montage des opérations de paix. Les niveaux d'autorisation régissant actuellement la planification d'une décision du Conseil de sécurité pour une mission sont malheureusement inadaptés. Les sommes accordées pour la préparation d'une opération avant l'approbation finale du CCQAB ou de l'Assemblée générale sont tout aussi peu réalistes. Il faut y remédier, si l'on tient à voir les opérations de paix démarrer plus vite et si l'on souhaite, à moyen terme, organiser des missions capables d'atteindre véritablement leurs objectifs en temps opportun.

Certaines des règles budgétaires actuelles sont aussi à revoir. Même si, en ce moment, le secrétaire général peut dépenser jusqu'à 50 millions de dollars américains avec l'assentiment du CCQAB, l'approbation de ce dernier devrait reposer sur les prévisions budgétaires fournies au Conseil de sécurité plus que sur la documentation additionnelle qu'il demande normalement. On gagnerait du temps et on allégerait nettement le fardeau administratif. De plus, dès lors que le Conseil de sécurité et le CCQAB ont approuvé le mandat, ce qui permet actuellement d'autoriser des dépenses à concurrence de 50 millions de dollars, les avis de quote-part devraient être envoyés aux États membres, ce qui accélérerait la rentrée de fonds pour chaque opération.

5. Le secrétaire général devrait être habilité à dépenser des fonds aux différentes étapes d'une opération :

(i) il devrait être autorisé à prélever sur le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix jusqu'à 10 millions de dollars américains par mission pour la préparation de plans d'urgence et pour les activités préparatoires, pendant les phases précédant la mise en oeuvre et l'adoption du mandat, dans les conditions stipulées pour les dépenses imprévues ou extraordinaires, s'il estime que la paix et la sécurité internationales risquent d'être menacées;



(ii) son pouvoir de dépenser devrait être porté à 50 millions de dollars américains une fois que le Conseil de sécurité a approuvé une mission mais avant que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires se prononce;

(iii) en cas d'urgence, il devrait être habilité à puiser dans le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix un certain pourcentage du budget d'une mission, éventuellement de l'ordre de 50 p. 100, après que le CCQAB eut approuvé le budget mais avant que la Cinquième Commission et l'Assemblée générale aient donné leur autorisation;

(iv) après que le Conseil de sécurité eut approuvé le mandat et le CCQAB, le budget, ce qui permet de dépenser jusqu'à 50 millions de dollars américains, les avis de quote-part pour l'opération de paix mise sur pied devraient être envoyés immédiatement aux États membres afin de favoriser un paiement rapide.

Le Secrétariat doit pouvoir déléguer des pouvoirs financiers dans la mise en oeuvre des opérations de paix. Il est évident que les systèmes financiers et budgétaires de l'ONU, pour la plupart concentrés au siège de l'Organisation, sont périmés. Les besoins sont clairs : premièrement, une délégation de pouvoirs accrue du Siège de l'ONU aux opérations sur le terrain et, deuxièmement, la création d'un ensemble spécial de procédures financières pour les situations d'urgence. Il ressort d'une étude onusienne des opérations réalisée en 1993 que 75 p. 100 des achats de l'ONU pour les missions de maintien de la paix se situent entre 1 000 \$ et 70 000 \$²⁵. En déléguant sur le terrain le pouvoir de dépenser ces sommes relativement peu élevées, on allégerait la charge de travail d'un Secrétariat qui ploie déjà sous son fardeau et on réduirait sensiblement les délais d'achat actuels. Certains des organismes humanitaires ont déjà mis en place des procédures d'urgence qui prévoient une délégation de pouvoirs nécessaire à un fonctionnement rapide et efficace sur le terrain. Le HCR, par exemple, s'est doté d'une procédure simple mais efficace pour les lettres d'instructions urgentes. L'ONU a besoin d'un système parallèle qui prévoit la délégation de pouvoirs financiers aux paliers voulus. La mise en oeuvre d'un tel système aiderait à résoudre le problème chronique des rapports entre le chef de l'administration, le chef de mission et le Département de l'administration et de la gestion, à New York.

6. Les États membres et le secrétaire général devraient oeuvrer à l'adoption d'un ensemble de règlements financiers qui permettraient à l'ONU de bien fonctionner dans les situations de crise. Ces règlements prévoiraient une délégation des responsabilités et des pouvoirs correspondants à certains hauts fonctionnaires des Nations Unies (sous-secrétaires généraux, représentants spéciaux et commandants des forces) afin de faciliter une mise en oeuvre efficace des opérations de paix.

Le problème de liquidités de l'ONU est tout aussi épineux. À cause des quotes-parts impayées ou acquittées en retard, les Nations Unies manquent souvent de fonds pour financer des opérations. Souvent aussi, le Secrétariat est contraint d'emprunter sur le compte d'une mission pour couvrir les opérations de routine d'une autre. En 1993, l'Assemblée générale a créé le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix, mais celui-ci reste sous-alimenté et il est, en tout cas, plafonné à 150 millions de

**Les besoins sont clairs :
premièrement, une
délégation de pouvoirs
accrue du Siège de l'ONU
aux opérations sur le
terrain et, deuxièmement,
la création d'un ensemble
spécial de procédures
financières pour les
situations d'urgence**



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

dollars américains, ce qui est insuffisant au regard des besoins actuels des opérations. Dans son étude de 1993 intitulée *Financing an Effective United Nations*, le groupe consultatif indépendant coprésidé par Shijuro Ogata et Paul Volcker se déclarait favorable à une augmentation du Fonds, que le secrétaire général demanda ensuite instamment de porter à 800 millions de dollars américains. À court et moyen terme, les États membres de l'ONU devraient s'efforcer de porter le plafond du Fonds à une somme correspondant approximativement à un mois d'opérations, en se fondant sur le budget total actuel du maintien de la paix, soit environ 300 millions de dollars. Il serait bon également que les intérêts produits restent dans le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix.

- 7. Le financement du Fonds de réserve renouvelable pour les opérations de maintien de la paix en cours devrait passer de son niveau actuel de 150 millions de dollars américains à 300 millions de dollars, au moyen de quotes-parts versées par les États membres, et les intérêts produits devraient rester dans le Fonds.**

Même si, depuis toujours, le contrôle du système financier de l'ONU tend à être centralisé, il faut insister vigoureusement pour une délégation de pouvoirs aux paliers pertinents

Même si, depuis toujours, le contrôle du système financier de l'ONU tend à être centralisé, il faut insister vigoureusement pour une délégation de pouvoirs aux paliers pertinents. En 1994, dans un rapport sur la restructuration du Secrétariat de l'ONU, le secrétaire général disait ceci : « La modernisation des pratiques en matière de gestion — élément essentiel de toute tentative crédible de réforme — doit encore faire l'objet d'une attention prioritaire, l'accent étant mis en particulier sur la délégation de pouvoirs dans le domaine de la gestion financière, comme dans celui de l'administration du personnel. » Il ajoutait : « L'Organisation fonctionne aujourd'hui dans le cadre d'un régime de "contrôle à partir du sommet" et non pas selon un mécanisme de responsabilité opérationnelle décentralisée²⁶. »

Le niveau stratégique

Au niveau du Secrétariat de l'ONU, il est primordial de conserver l'élan des deux dernières années, malgré les difficultés financières de l'Organisation. En plus de continuer à travailler au maintien de la paix traditionnel, il faut aussi se concentrer sur les besoins particuliers de réaction rapide, et s'assurer que des systèmes sont en place pour faciliter la planification des missions et la constitution de groupes capables de se déployer rapidement dans le cadre de telles missions. Comme le précisait la 25^e Directive présidentielle américaine, « l'objectif n'est pas de créer un haut commandement mondial mais de faire en sorte que les Nations Unies puissent gérer plus efficacement leur charge actuelle²⁷. »

Alerte rapide

Le Conseil de sécurité et les États membres de l'ONU réagiraient plus rapidement aux crises s'il existait des systèmes d'alerte rapide plus efficaces, déclenchant des plans d'urgence et un processus décisionnel au niveau politique. Les efforts déployés dernièrement pour mettre en commun les renseignements que possèdent le DOMP, le DAP et d'autres départements concernés permettront probablement de disposer de bien meilleurs renseignements au niveau politique, en particulier au Conseil de



sécurité. Des rapports récents, tels que *The United Nations in Its Second Half-Century*, remis par le Groupe de travail indépendant sur l'avenir des Nations Unies, insistent tout particulièrement sur l'alerte rapide et sur la nécessité de doter le Secrétariat de l'ONU d'un meilleur mécanisme. Malgré la validité de cette approche, il est tout aussi important sans doute que les Nations Unies, les institutions spécialisées et les organisations régionales se communiquent les informations issues du système d'alerte rapide. Étant donné la situation financière actuelle de l'ONU, il serait bon d'encourager le secrétaire général à collaborer avec les États membres disposant de moyens dans ce domaine, afin d'aider à mettre sur pied et d'améliorer les dispositifs de l'ONU en matière d'alerte rapide.

8. Le secrétaire général devrait continuer d'affiner les mécanismes d'alerte rapide du Secrétariat, par de nouveaux accords entre l'ONU et les États membres en vue du partage des informations. Il devrait s'assurer que les mécanismes existant déjà au sein de l'ONU et des organisations connexes sont bien mis en commun et que les États membres et les organisations régionales ont accès aux informations qu'ils permettent de recueillir.

La création d'un système d'alerte rapide relié au Conseil de sécurité par le truchement des services de planification d'urgence du secrétaire général représenterait une grande amélioration. Pour qu'un tel système fonctionne de manière à favoriser une réaction rapide, il est essentiel que ces mécanismes de déclenchement et ces liens soient bien établis. Le Centre des situations récemment créé pourrait être au coeur de ce système, car il est en mesure de réunir et d'analyser les données d'alerte rapide et de fournir au secrétaire général un service d'alerte. Le Centre des situations aurait pour fonction clé, en collaboration avec le reste du Secrétariat, surtout le DOMP et le DAP, de préparer des évaluations permettant au secrétaire général, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 99 de la Charte, de porter à l'attention du Conseil de sécurité toute question qui, à son avis, pourrait menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

Les systèmes d'alerte rapide actuels pourraient bénéficier sensiblement d'un fonctionnement plus automatique. Dans l'idéal, comme l'a proposé Jessica Tuchman Mathews, du Council on Foreign Relations (New York), l'ONU devrait mettre sur pied un système de réaction automatique, « l'essentiel étant qu'un certain ensemble de conclusions déclenche un ensemble de réponses arrêtées à l'avance en matière de réaction rapide²⁸ ». Dans un tel système, le Conseil de sécurité examinerait automatiquement une situation de crise éventuelle en étroite collaboration avec le secrétaire général. Parallèlement, ces événements déclencheraient la préparation de plans d'urgence ou, du moins, une réflexion dans ce sens au Secrétariat de l'ONU. Avec le temps, les organisations régionales pourraient apporter des renseignements au système, et en recevoir, ce qui leur permettrait de jouer un plus grand rôle politique.

Ces mesures auraient deux résultats importants et complémentaires. Elles feraient gagner du temps au Conseil de sécurité dans la prise de décisions face à une crise, car celui-ci disposerait plus vite de renseignements de meilleure qualité. Et elles mettraient rapidement en branle les types de planification d'urgence indispensables à une réaction globale de l'ONU face à une crise.

Les systèmes d'alerte rapide actuels pourraient bénéficier sensiblement d'un fonctionnement plus automatique



9. **Les États membres et le secrétaire général devraient s'efforcer d'élaborer un système d'alerte rapide qui porterait les situations risquant de déboucher sur une crise à l'attention du secrétaire général et du Conseil de sécurité, et qui déclencherait une planification d'urgence ou, du moins, une réflexion en ce sens au sein du Secrétariat.**

Renforcement du Secrétariat de l'ONU

Le Conseil de sécurité doit avoir accès, sur une base continue, à des avis militaires et politiques complets et collectifs pour prendre de meilleures décisions. Cela comprend une évaluation des conséquences, pour la sécurité, des informations résultant de l'alerte rapide et de la faisabilité de diverses options militaires. Ces dernières années, on a reproché au Conseil d'avoir confié aux missions des mandats peu réalistes, voire impossibles à mettre en oeuvre, entraînant inévitablement des problèmes militaires au moment de monter les opérations. Le Conseil de sécurité ne peut avoir les mains liées quand il a des décisions à prendre. Les chances de prendre des décisions plus judicieuses seraient toutefois plus grandes si l'idée de demander des conseils militaires était mieux ancrée dans les habitudes du Conseil et dans la culture du système onusien. À l'origine, la Charte avait confié au Comité d'état-major un rôle primordial dans la formulation de conseils et d'avis stratégiques. Par la suite, la guerre froide a interrompu le développement du Comité et le Secrétariat a dû s'acquitter de cette fonction vitale. Dans le contexte actuel, le Secrétariat continuera de jouer un rôle décisif pour ce qui est de conseiller le Conseil de sécurité dans la conduite des opérations de paix.

Cela dit, encore faut-il être en mesure d'obtenir des avis militaires éclairés. Il n'est guère probable en effet que l'on accepte des innovations structurelles à ce stade de l'évolution de l'ONU, tout particulièrement des innovations qui supposeraient de modifier la Charte ou que l'on percevrait comme une atteinte aux prérogatives des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. En fait, la meilleure façon de s'assurer que des avis militaires détaillés sont présentés au Conseil et qu'ils y sont pris en considération consiste à renforcer les dispositifs militaires et le professionnalisme du Secrétariat, notamment en renforçant le rôle du conseiller militaire auprès du sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix. Un DOMP considérablement renforcé, entretenant des liens avec les organisations humanitaires, entre autres institutions, et éventuellement avec le secteur non gouvernemental, et ayant dans ses rangs une plus grande présence militaire, assurée surtout par les États membres, augmenterait les chances que l'on tienne dûment compte des considérations militaires dans les délibérations du Conseil. Il est fondamental d'avoir des avis militaires sérieux, si l'on veut que l'ONU lance rapidement des opérations de paix efficaces pour enrayer des crises.

Il est fondamental d'avoir des avis militaires sérieux, si l'on veut que l'ONU lance rapidement des opérations de paix efficaces pour enrayer des crises

Les initiatives prises actuellement vont dans le bon sens. Le Groupe d'étude permanent sur les opérations de l'ONU offre un bon point de départ en vue d'une approche beaucoup plus structurée de la gestion des crises. Le secrétaire général encourage aussi tous les principaux départements du Secrétariat à adopter une démarche plus collégiale, et ces efforts portent leurs fruits, puisque les rivalités entre services qui avaient naguère nui à certaines opérations, se sont atténuées. Il serait bon



d'inviter le secrétaire général à consolider ce succès en créant une unité de politique civile interdépartementale qui mettrait en présence le DOMP, le DAP, le DAH et le Centre pour les droits de l'homme et qui remplirait deux fonctions. En ce qui concerne la planification et l'analyse des politiques, cette unité coordonnerait les aspects des opérations de maintien de la paix relatifs aux droits de la personne et aux affaires civiles. Pour ce qui est des opérations à proprement parler, elle veillerait au soutien logistique et à la coordination du personnel surveillant le respect des droits de la personne et le déroulement des élections, ainsi que d'autres activités civiles sur le terrain. Cette unité pourrait évaluer les éléments nécessaires au travail civil sur le terrain, de sorte que les enseignements tirés d'opérations comme celles menées au Cambodge, au Rwanda, au Salvador et en Haïti ne soient pas perdus.

Depuis sa création en 1992, le DOMP s'améliore régulièrement. Son personnel militaire s'est étoffé grâce à des détachements consentis par les États membres et à la création de postes entièrement financés²⁹. Le Bureau du conseiller militaire est maintenant reconnu comme étant l'endroit qui émet des conseils pour toutes les questions militaires que traite l'ONU. En outre, le secrétaire général a renforcé les capacités de planification politique et d'analyse opérationnelle du Secrétariat. Afin de garantir l'« unité dans l'effort » qui est essentielle pour réagir à des situations de crise multidimensionnelles, il a sollicité la coopération des principales organisations humanitaires et de grandes ONG. Il est toutefois possible d'en faire plus pour consolider la planification et réduire le délai d'attente qui précède les décisions du Conseil de sécurité ou la préparation des budgets. Le Secrétariat devrait s'orienter vers ce que le lieutenant général J.K. Dangerfield a appelé un « processus itératif », qui suppose un degré élevé de coopération entre les niveaux politique et stratégique³⁰.

Ces mesures sont importantes pour toutes les opérations de paix, mais elles sont cruciales dans les situations qui exigent une réaction rapide. Il faut appuyer le secrétaire général dans ce sens. Il serait bon de continuer de renforcer les capacités militaires et le professionnalisme du Secrétariat de l'ONU, à court et à moyen terme, principalement au moyen de contributions nationales. Il convient de reconnaître le rôle de premier plan du DOMP relativement aux opérations de paix, mais la planification d'urgence doit néanmoins reposer sur une approche collective faisant intervenir l'ensemble du Secrétariat et les organismes concernés. En outre, le Bureau du conseiller militaire doit être renforcé de sorte que ce dernier puisse fournir au secrétaire général et au Conseil de sécurité des avis militaires opportuns et complets. Pour accroître l'importance des avis militaires au sein du système onusien, surtout au Conseil de sécurité, il serait tout particulièrement utile de tenir des réunions mensuelles entre le conseiller militaire et les conseillers militaires des États membres du Conseil de sécurité.

10. Le secrétaire général devrait continuer de renforcer le Département des opérations de maintien de la paix, notamment par des détachements consentis par les États membres, afin de constituer pour les opérations de paix un personnel politique et militaire central efficace. Les États membres devraient être encouragés à l'aider dans ces efforts.

Le Bureau du conseiller militaire devrait être renforcé afin de pouvoir s'acquitter pleinement des fonctions consultatives qui sont les siennes.



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Afin de pouvoir mieux conseiller et de façon plus continue les membres du Conseil de sécurité, le conseiller militaire devrait instituer un système de réunions régulières, sans caractère officiel, avec les conseillers militaires de tous les États membres du Conseil de sécurité.

En plus des améliorations à apporter au Secrétariat de l'ONU, une série de mesures spéciales devraient être prises sans trop attendre pour permettre aux Nations Unies de demander aux États membres de fournir des ressources dans de brefs délais. Il serait sans doute utile de mettre en place un « tableau de service » sur laquelle figureraient les noms de personnalités du monde politique et diplomatique disposées à être les représentants spéciaux du secrétaire général dans des situations particulières. Un système parallèle, pour le personnel militaire, pourrait se révéler encore plus utile. En plus d'aider à choisir les officiers supérieurs des opérations de paix à venir, une liste des commandants de forces futures pourrait aussi aider à définir des pratiques et des procédures onusiennes communes. Si l'on faisait venir périodiquement aux Nations Unies des groupes de commandants de forces potentiels pour examiner avec eux divers problèmes opérationnels, il serait plus facile de préparer les missions et notamment celles pour lesquelles il faut nommer rapidement les commandants de forces, afin que l'opération démarre sans tarder sur le terrain.

11. Conjointement avec les États membres, le secrétaire général devrait dresser des listes d'officiers supérieurs pouvant commander des forces dans des opérations de l'ONU, et les faire venir périodiquement au siège des Nations Unies pour discuter des plans d'urgence, des mandats, des conseils opérationnels, de l'intégration dans les opérations de maintien de la paix de considérations humanitaires et des droits de la personne, et des enseignements tirés de précédentes opérations.

Logistique

Les transports stratégiques et la logistique constituent un des éléments les plus importants de la réaction rapide et un de ceux dont il faut tenir compte à toutes les étapes de la planification. Depuis deux ans, les Nations Unies ont beaucoup progressé vers l'adoption d'une attitude plus professionnelle et plus systématique par rapport à la logistique, avec à la base un système de règlements et procédures standard visant à faciliter une réaction rapide. Il existe maintenant une série de guides, soit terminés soit en préparation, comme le *Field Administration Manual*, l'*Operational Support Manual* et le *Procurement Manual*. Il est nécessaire de les revoir pour y intégrer les recommandations du Groupe de travail sur la logistique et du Groupe d'experts de haut niveau pour les achats, et il serait bon d'en publier d'ici un an la version révisée. De plus, les travaux récents d'un groupe de travail trilatéral (Canada, Royaume-Uni et États-Unis) sur les ententes de services, les transports, les achats et l'organisation des missions sur le terrain dans le cadre des opérations de paix, débouchent sur des conclusions importantes qui pourraient être intégrées aux procédures de l'ONU.

Malgré ces progrès, fruits de deux années de mesures de réforme, il reste encore beaucoup à faire. En 1994, on lisait dans un rapport interne sur les pratiques onusiennes en matière d'achats que « sans changements radicaux dans la culture, les procédures et les pratiques qui régissent les achats, il sera bientôt impossible de



fournir un appui efficace et rentable au siège et aux missions sur le terrain ». Pour faciliter une réaction rapide, les fournitures et le matériel essentiels doivent être disponibles immédiatement. Il est donc nécessaire, pour accroître le soutien apporté par les États membres aux termes des arrangements relatifs aux forces en attente, d'envisager de conclure avec des entreprises commerciales des « contrats permanents » fondés sur les plans d'urgence.

Si l'on veut disposer en temps voulu de moyens de transport stratégiques et d'un soutien logistique rapide, il sera nécessaire d'évaluer plusieurs autres mécanismes de planification, comme le recours à des systèmes de « courtage » pour la location de moyens de transport dans de brefs délais, et d'utiliser davantage les contrats permanents conclus entre l'ONU et les fournisseurs commerciaux pour les articles utilisés fréquemment. Il faut aussi que les données logistiques soient plus claires dans le système des arrangements relatifs aux forces en attente, afin de faciliter le déploiement rapide d'unités opérationnelles avec tout leur équipement. Étant donné qu'à moyen terme, l'ONU devra probablement louer ou acheter une grande partie de son propre matériel, notamment pour les opérations de paix complexes, elle devra trouver les moyens les plus rentables de s'assurer de la disponibilité du matériel nécessaire, et se pencher sur la rentabilité des stocks et des prédéploiements régionaux. Ces mesures, qui permettraient de beaucoup mieux soutenir les missions de réaction rapide, se révéleraient aussi très économiques pour l'ONU.

12. Dans la définition de plans d'urgence génériques et particuliers aux missions, l'ONU devrait envisager de conclure des contrats permanents avec des États membres ou avec des entreprises du secteur non gouvernemental pour la fourniture de transports stratégiques, et s'efforcer d'étoffer, avec les États membres de l'ONU, le concept de « contrat de prestation de services pour le maintien de la paix ».

L'ONU devrait également élaborer des contrats pour le matériel des missions génériques, y compris le matériel nécessaire à l'aide humanitaire et aux secours en cas de catastrophe, et envisager l'achat ou la location et le déploiement à l'avance de ce matériel selon les types et quantités voulus, ou conclure avec les États membres un accord pour la fourniture de ce matériel à partir des réserves nationales.

Arrangements relatifs aux forces en attente

Comme il est essentiel, pour pouvoir réagir rapidement, de disposer d'un personnel bien entraîné et convenablement équipé, le « Système d'arrangements relatif aux forces en attente » est indispensable. En 1964, l'ONU a commencé à mettre en place un tel système, mais n'a conclu une entente qu'avec quelques États membres. L'explosion de la demande de troupes, au début des années 1990, a conduit le secrétaire général à constituer, en 1993, un groupe de travail sur les forces en attente à qui il a demandé de recommander des mesures pour améliorer ce système. Après plus d'une année de travaux intensifs, le groupe a défini un nouveau cadre pour la conclusion d'ententes entre les États membres et l'ONU, par l'exécution de protocoles d'entente détaillés. Ceux-ci ne préjugent en rien des décisions nationales concernant la participation à des opérations, mais ils fournissent des détails organisationnels et

« sans changements radicaux dans la culture, les procédures et les pratiques qui régissent les achats, il sera bientôt impossible de fournir un appui efficace et rentable au siège et aux missions sur le terrain »



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

techniques suffisants pour permettre une planification générique et la préparation de contrats de soutien logistique. Le protocole d'entente signé récemment par le Danemark, qui prévoit la fourniture d'un état-major de brigade, en est un bon exemple. Le système actuel pourrait être renforcé de façon profitable si ces ententes comportaient des renseignements supplémentaires précisant à quels types d'opérations les unités ou les personnes pourraient participer, ou indiquant les paramètres de réaction convenus par les États membres. Le Livre blanc de la Défense nationale de 1994 appuyait sans réserve cette approche³¹.

Le Système des arrangements relatifs aux forces en attente est un des piliers de la démarche actuelle de l'ONU en matière de maintien de la paix. Il faudrait appuyer le secrétaire général dans ses efforts pour faire de ces arrangements un élément déterminant d'un dispositif de réaction rapide efficace. Cependant, on peut faire encore plus. Comme l'a fait remarquer l'ancien conseiller militaire auprès du secrétaire général, le major général Maurice Baril, « nous ne devrions pas avoir à quémander chaque fois que survient une crise³² ». La méthode des « composantes » actuellement appliquée par le Groupe de gestion des arrangements relatifs aux forces en attente du Secrétariat de l'ONU pourrait être complétée par la conclusion, entre les Nations Unies et les États membres, de contrats de prestation de services pour le maintien de la paix. Ces ententes de services, inspirées du modèle canadien actuellement à l'essai en Haïti, contiendraient des détails précis sur le matériel et le personnel, ainsi que sur les coûts, le remboursement et d'autres données financières, ce qui permettrait à l'ONU de préparer rapidement les budgets des missions. Il serait utile aussi que les protocoles d'entente relatifs aux forces en attente fixent des délais, c'est-à-dire précisent le nombre de jours nécessaires pour se mettre en branle ou le degré d'avertissement requis pour établir un niveau de disponibilité plus élevé.

**« nous ne devrions pas
avoir à quémander
chaque fois que survient
une crise »**

- 13. Le secrétaire général et les États membres devraient continuer de perfectionner et de renforcer le système des arrangements relatifs aux forces en attente, en mettant tout particulièrement l'accent sur la capacité des États membres à être prêts, dans des délais précis, à assurer un service dans le cadre d'opérations de réaction rapide.**
- 14. Le secrétaire général devrait être encouragé à utiliser de nouvelles techniques, comme le concept de « contrat de prestation de services pour le maintien de la paix », afin de faciliter un déploiement plus rapide des missions et d'assurer un soutien administratif et logistique plus efficace aux missions déployées.**

Les protocoles d'entente relatifs aux forces en attente devraient également préciser les types et les niveaux de formation. À cet égard, il serait possible de combler les lacunes en recourant aux équipes des Nations Unies pour l'aide à la formation et en se fondant sur les normes définies par le Groupe de la formation au DOMP. Idéalement, les personnes qui définissent les plans d'urgence cerneront les tâches possibles des futures opérations de paix, y compris celles des missions de nature multidimensionnelle. Ensuite, le Groupe de la formation définira des normes de formation pour toute tâche précise qui pourrait être confiée aux pays fournisseurs de troupes. Le Groupe de la gestion des arrangements relatifs aux forces en attente pourrait coordonner les renseignements sur ces pays, leurs unités et leurs normes de formation. D'autres mesures, soit une formation soit des exercices, pourraient alors



être prises pour faire en sorte que l'ONU dispose de groupes capables d'assumer toutes les fonctions nécessaires dans une opération de paix et de collaborer dans de brefs délais.

La pénurie de personnel civil expérimenté et compétent pouvant être détaché rapidement à des opérations au siège ou à des missions sur le terrain est un des problèmes clés qui se posent à l'ONU quand elle doit réagir à des situations de crise. Les opérations urgentes entraînent un énorme surplus de travail, avec des demandes correspondantes en personnel à déployer sur le terrain ou pour les bureaux des représentants spéciaux. Il est rare que le Secrétariat de l'ONU, qui n'est d'ailleurs pas particulièrement grand, puisse répondre à ces demandes, particulièrement dans le cas de nouvelles situations géographiques, pour lesquelles il est probable que des compétences linguistiques ou une expérience diplomatique immédiate du pays ou de la région en question feront défaut. On ne peut bien gérer les situations de crise qu'en faisant appel à la bonne volonté et aux ressources des pays membres intéressés qui pourraient apporter à l'ONU une aide à court terme. Le secrétaire général devrait, en coopération avec les États membres, se préparer à ces urgences en élaborant des systèmes capables de fournir du personnel civil dans de brefs délais, en cas de crise.

15. Afin de constituer un bassin de spécialistes qui aideraient l'ONU à réagir à des situations urgentes, les États membres devraient envisager de répertorier le personnel possédant des compétences dans les domaines pertinents, personnel qui pourrait être détaché au Secrétariat de l'ONU pour des affectations de courte durée.

Pour perfectionner encore davantage le Système des arrangements relatifs aux forces en attente, l'ONU devrait envisager, avec les États membres, de se réunir une fois par an avec tous les États ayant conclu ce type d'arrangement, et avec ceux qui ont annoncé leur intention de signer avec elle un protocole d'entente. Ces réunions porteraient essentiellement sur les principaux problèmes qui risquent de se poser lorsque les Nations Unies font appel aux forces en attente : normes de formation, formation des éléments de ressources, directives favorisant l'interopérabilité, etc. Il n'est pas nécessaire que ces assemblées constituent un organe de décision officiel, mais elles contribueraient à familiariser chacun avec le système des arrangements relatifs aux forces en attente et à accroître la confiance des pays fournisseurs de troupes. De plus, elles permettraient de procéder à des modifications pratiques qui aideraient les États membres à travailler ensemble.

Le niveau opérationnel

Les problèmes les plus sérieux auxquels fait face l'ONU dans les opérations de paix se posent au niveau opérationnel, lequel est caractérisé par une absence quasi-absolue de capacité raisonnable. La planification et l'organisation des missions se font invariablement de façon *ad hoc*, ce qui, dans presque tous les cas, retarde de plusieurs mois une réaction cohérente de l'ONU face à un conflit. L'ancien commandant de la FM(T)-CAE de l'OTAN, le major général (retraité) A. G. Christie, a écrit que l'ONU « est obligée de commencer à planifier pratiquement chaque opération en partant de zéro et sous des contraintes de temps considérables... En conséquence, on lui reproche souvent sa lenteur quand il s'agit de faire face aux besoins opérationnels³³ ». Pendant la

La pénurie de personnel civil expérimenté et compétent pouvant être détaché rapidement à des opérations au siège ou à des missions sur le terrain est un des problèmes clés qui se posent à l'ONU quand elle doit réagir à des situations de crise

Les problèmes les plus sérieux auxquels fait face l'ONU dans les opérations de paix se posent au niveau opérationnel, lequel est caractérisé par une absence quasi-absolue de capacité raisonnable



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

planification des missions, les fonctions qui devraient être entreprises aux niveaux opérationnel et tactique sont menées au niveau stratégique, d'où une centralisation exagérée au Siège de l'ONU, une confusion entre les paliers de pouvoir et un long délai de réaction, alors que la rapidité et l'efficacité sont de la plus haute importance.

Un état-major onusien de niveau opérationnel

La création d'un état-major est indispensable pour combler le vide au niveau opérationnel

La création d'un état-major est indispensable pour combler le vide au niveau opérationnel. Sous l'autorité du Conseil de sécurité, ce groupe devrait pouvoir réagir rapidement selon les directives stratégiques du secrétaire général, et faire partie intégrante du Secrétariat des Nations Unies. Composé de 30 à 50 personnes, l'état-major élaborerait des plans d'urgence génériques et, à l'approche d'une crise, pour des missions précises. Diverses propositions ont été formulées en rapport avec la création d'un tel organe. Les plus élémentaires prévoient qu'un État membre mettrait à la disposition permanente de l'ONU la planification et le commandement requis, de même que l'élément de contrôle. Bien qu'elles constituent une amélioration par rapport au système actuel, de telles propositions ne combleront pas le besoin, surtout en ce qui a trait aux aspects multidimensionnels, à la capacité d'élaboration de plans d'urgence et, surtout, à la fiabilité.

On pourrait également envisager, au niveau opérationnel, l'établissement d'un état-major militaire et civil, prêt à être déployé en permanence, dont les effectifs, fournis par un certain nombre d'États membres, demeureraient dans leurs pays respectifs et rempliraient une double fonction. Le personnel affecté à cet état-major recevrait une formation préalable, suivie d'exercices périodiques. À la veille d'un déploiement, une équipe de gestion de crise, en poste au Secrétariat de l'ONU, donnerait au groupe une formation spécifique pour la mission envisagée. Cette proposition prévoit la création d'un état-major mixte, multifonctionnel et multinational au niveau opérationnel. Il serait toutefois impossible d'en rassembler et d'en déployer assez rapidement les membres en cas de crise. En outre, leur capacité de s'entraîner efficacement et de se consacrer en permanence à l'élaboration de plans d'urgence serait extrêmement limitée.

L'approche la plus prometteuse à court et à moyen terme consiste par conséquent à créer un état-major cadre permanent, ou une cellule opérationnelle, qui s'occuperait exclusivement de planification et dont les activités seraient centrées sur l'élaboration de plans conformes aux lignes directrices politiques et stratégiques, compte tenu des ressources tactiques disponibles. À l'approche d'un déploiement, le groupe serait chargé de conceptualiser les opérations de la mission et de conseiller le secrétaire général sur la nature du mandat de celle-ci. Cet état-major multinational recruterait son personnel auprès des États membres de toutes les régions. Afin de tenir compte des exigences et de la complexité des opérations à l'heure actuelle, ce groupe multidimensionnel serait composé d'un effectif civil considérable, possédant de l'expérience dans les domaines des forces policières civiles, de l'aide humanitaire, des droits de la personne et des affaires juridiques. Détaché auprès du Secrétariat par les États membres, ce personnel pourrait être déployé sur le théâtre des opérations sous l'autorité du Conseil de sécurité et sous la direction du secrétaire général sans autre autorisation au niveau national. Cet état-major de niveau opérationnel devrait pouvoir



diriger environ 5 000 personnes, peut-être même plus, à condition d'en augmenter l'effectif lors du déploiement. Il effectuerait une opération du type « premier entré, premier sorti », pouvant investir un secteur et s'en retirer rapidement, trois à six mois plus tard, soit à la fin des opérations ou après la mise sur pied d'une mission de paix traditionnelle. En dehors des périodes de déploiement, l'état-major occuperait des locaux dans un endroit précis. L'équipement mobile serait fourni par les États membres ou acheté par l'ONU et entreposé à proximité, aux fins de formation et pour pouvoir être déployé rapidement avec l'état-major.

En raison des limites potentielles des divers concepts, l'idée d'un état-major permanent de niveau opérationnel représente le moyen le plus efficace de combler le vide qu'accuse l'ONU à ce niveau.

16. Le secrétaire général, conjointement avec les États membres intéressés, devrait créer un état-major onusien permanent de niveau opérationnel, qui serait entièrement déployable, intégré et multinational; il compterait environ 30 à 50 personnes, un peu plus en période de crise, et serait chargé d'élaborer des plans d'urgence et de procéder à un déploiement rapide sur autorisation du Conseil de sécurité.

Afin de garantir sa multidimensionnalité, l'état-major devrait comporter une importante direction des affaires civiles entretenant des liens avec les principaux organismes, notamment humanitaires, et avec les secteurs non gouvernementaux.

Une des principales tâches de l'état-major opérationnel, quand il ne sera pas déployé, serait de définir un ensemble de « mesures d'urgence » à partir desquelles des opérations « types » seraient préparées, en utilisant des informations fournies par le Système des arrangements relatifs aux forces en attente. Ces mesures d'urgence s'inspireraient de l'expérience acquise au cours de diverses opérations et donneraient des renseignements détaillés sur le personnel et le matériel à transporter (nombre, quantité et type), dont la coordination serait confiée au DOMP. Cette planification d'urgence permettrait aux États membres participants de se préparer dès le déploiement à des degrés d'autonomie précis. L'état-major, en association avec le DOMP, pourrait également élaborer des ententes de « complémentarité » entre des États membres disposés à fournir des troupes et d'autres États prêts à fournir du matériel en vue d'un déploiement. Ces ententes porteraient également sur la formation, pas exclusivement sur du matériel désigné, mais aussi sur tout un ensemble de tâches qu'une mission de réaction rapide pourrait être amenée à exécuter.

17. L'état-major de niveau opérationnel devrait être chargé de mettre en oeuvre des plans d'urgence génériques dès le déclenchement des mécanismes d'alerte rapide, d'assurer une liaison avec les organismes régionaux, et de réaliser divers objectifs de formation.

Le concept des groupes d'avant-garde

L'innovation la plus cruciale dans les opérations de paix de l'ONU au cours des prochaines années consisterait à mettre au point ce que le présent rapport appelle le



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

L'innovation la plus cruciale dans les opérations de paix de l'ONU au cours des prochaines années consisterait à mettre au point ce que le présent rapport appelle le « concept des groupes d'avant-garde »

Le concept des groupes d'avant-garde repose sur le principe suivant : relier entre eux tous les niveaux du système onusien, plus particulièrement un état-major opérationnel et des groupes de mission fournis par les États membres au niveau tactique, aux fins de déployer une force aussi rapidement que possible, pour une courte durée

« concept des groupes d'avant-garde ». D'après ce concept, les États membres grefferaient leurs unités nationales à l'état-major opérationnel par le biais du Système des arrangements relatifs aux forces en attente et selon des plans d'urgence génériques et diverses structures de force qui dépendraient de la nature de l'opération. Ces forces nationales resteraient dans leur patrie sous le commandement des autorités nationales, jusqu'à ce que le secrétaire général fasse appel à elles et que les autorités nationales aient approuvé leur déploiement. Une fois le déploiement autorisé, elles seraient officiellement placées sous le contrôle opérationnel du secrétaire général. Le Secrétariat serait responsable de leur déplacement stratégique, conjointement avec les États participants. Leur soutien logistique serait planifié à l'avance, en coordination avec le Secrétariat, et exécuté par l'état-major opérationnel, qui puiserait dans des stocks et utiliserait tout appui qu'il serait possible d'obtenir par le biais d'ententes régionales.

Le concept des groupes d'avant-garde repose sur le principe suivant : relier entre eux tous les niveaux du système onusien, plus particulièrement un état-major opérationnel et des groupes de mission fournis par les États membres au niveau tactique, aux fins de déployer une force aussi rapidement que possible, pour une courte durée, soit en réaction à une crise immédiate soit en attendant l'arrivée de forces de suivi ou d'une opération de maintien de la paix plus traditionnelle. Avec des arrangements plus complexes et plus précis conclus avec les pays fournisseurs de troupes, et avec l'appui d'un état-major opérationnel permanent, le Conseil de sécurité de l'ONU aurait à sa disposition des unités tactiques ou des groupes d'avant-garde capables de déployer une opération multidimensionnelle comprenant environ 5 000 membres.

18. Les Nations Unies devraient élaborer un « concept de groupes d'avant-garde » qui grefferait à l'état-major de niveau opérationnel des éléments tactiques fournis au secrétaire général par les États membres, par le biais du Système des arrangements relatifs aux forces en attente.

19. Le secrétaire général et les États membres devraient envisager d'organiser les unités en attente comme des « éléments de ressources » multinationales, qui correspondraient à des fonctions (force d'observation, force d'aide humanitaire, force de surveillance du cessez-le-feu, etc.), et de prévoir une formation et des exercices pertinents, ce qui ferait gagner du temps le moment venu. Ces éléments de ressources pourraient être chargés de certaines des tâches les plus nouvelles des opérations multidimensionnelles (secours en cas de catastrophe naturelle, urgences humanitaires) et travailleraient en étroite collaboration avec d'autres secteurs de l'ONU et avec les organisations non gouvernementales.



Le niveau tactique

Au niveau tactique du système onusien, c'est-à-dire celui des opérations sur le terrain, presque tous les avoirs appartiennent aux États membres. Si l'on veut que le concept des groupes d'avant-garde soit réalisable, il faudra pouvoir fournir un personnel multifonctionnel compétent que l'on pourra intégrer à tout groupe de mission de réaction rapide de l'ONU. Le mieux pour cela serait de définir des lignes directrices relativement à la formation et au matériel qui garantiront un niveau minimal de normes au niveau du rendement et de l'équipement quand les unités nationales seront déployées sous la conduite opérationnelle de l'ONU. Le Système des arrangements relatifs aux forces en attente auquel le Secrétariat est en train de travailler, et dont il est question plus haut, jouera un rôle essentiel dans cette approche.

Les disponibilités en personnel

Il serait utile d'ajouter plusieurs mesures à celles déjà mises en oeuvre pour accroître le nombre de personnes bien formées qu'il sera possible de déployer. Les États membres qui hésitent à contribuer aux opérations de paix devraient prendre en considération une importante réalité nouvelle d'ordre juridique concernant la sécurité du personnel de l'ONU, y compris les soldats de la paix : la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Cette Convention vise avant tout la protection du personnel participant aux opérations de l'ONU. Une fois en vigueur, elle devrait rassurer jusqu'à un certain point les États membres en augmentant la portée de la protection juridique dont jouissent leurs ressortissants qui participent aux opérations de paix de l'ONU. Les États membres devraient être encouragés à ratifier cette Convention et à la mettre en vigueur le plus tôt possible.

En situation de crise, il est difficile de trouver du personnel civil pour les opérations de paix. Cela vaut tout particulièrement dans le cas de la police civile, car, dans la plupart des pays fournisseurs de troupes, des obligations intérieures pressantes font qu'il est difficile de mettre du personnel à la disposition de la communauté internationale dans de brefs délais. Il serait extrêmement utile que les États membres élaborent leurs propres modalités nationales afin de garantir la disponibilité, dans de brefs délais, de personnel qualifié pour d'éventuelles opérations de maintien de la paix. L'expérience nationale du recrutement de personnel pour le Programme des Volontaires des Nations Unies pourrait offrir de judicieux précédents. Les États membres pourraient aider l'ONU en formant du personnel selon les normes internationales et en mettant en place des mécanismes qui leur permettraient de détacher du personnel. Pour sa part, l'ONU devrait créer une base de données capable de recueillir l'information fournie par les autorités nationales.

20. Les États membres devraient collaborer avec les Nations Unies pour faire en sorte qu'un personnel civil qualifié soit disponible pour servir dans des opérations de paix, notamment dans les domaines suivants : police civile, droits de la personne, conseils juridiques et observation d'élections.

Les États membres devraient être invités à organiser des séances de formation conduisant à la création de listes d'experts pour les missions urgentes.



La formation

Dans un contexte multinational, il est à la fois difficile et absolument essentiel au succès d'une opération de paix d'obtenir des unités entraînées en mesure de se déployer rapidement et de fonctionner dans un bref délai. Les forces militaires sont très souvent bien entraînées au niveau national pour faire face à diverses éventualités, mais elles ne sont pas nécessairement formées pour s'acquitter des tâches d'une opération de paix moderne. Des civils peuvent apporter des compétences dans certaines missions, mais il en leur manque parfois qui sont nécessaires dans une opération de l'ONU. Néanmoins, comme on le faisait remarquer dans un rapport récent, la formation spécialisée ne devrait pas remplacer une instruction militaire traditionnelle ni essayer de supplanter l'expérience des civils :

En fait, l'instruction militaire traditionnelle devrait être modifiée de manière à porter aussi sur les tâches uniques des missions de paix parce que l'on demande maintenant aux forces armées de remplir des fonctions très diverses pour aider à résoudre les conflits, en plus d'être préparées au combat. De même, les civils qui doivent servir dans une opération de maintien de la paix devraient recevoir une formation spécialisée qui complète les compétences acquises durant leur carrière³⁴.

Afin de favoriser une réaction rapide, l'ONU et les États membres doivent réfléchir à la nature de la formation à donner et aux systèmes de gestion à mettre en place pour faire en sorte que les programmes nationaux répondent aux besoins de l'ONU. Il est essentiel que les programmes de formation reposent sur des plans d'urgence crédibles dans lesquels sont clairement indiquées les tâches que les éléments militaires et civils devront remplir sur le terrain. Cela suppose que le DOMP joue un rôle clé pour coordonner les plans d'urgence et la formation, et pour veiller à ce que les deux composantes agissent de concert avec le Groupe de gestion des arrangements relatifs aux forces en attente. La formation opérationnelle devrait permettre à un état-major de mission de déployer dans de brefs délais une opération multinationale et multidimensionnelle efficace. Au niveau tactique, la formation devrait préparer les unités et les personnes à un déploiement rapide dans le cadre d'une opération de paix.

**Afin que les unités
détachées par les États
membres soient formées
pour participer
efficacement à des
opérations de paix, le
Secrétariat de l'ONU doit
jouer un rôle plus
important dans la
formation**

Afin que les unités détachées par les États membres soient formées pour participer efficacement à des opérations de paix, le Secrétariat de l'ONU doit jouer un rôle plus important dans la formation. Plus précisément, le DOMP devrait prendre l'initiative de définir des normes et des lignes directrices en matière de formation à l'intention des pays fournisseurs de troupes. Il devrait aussi pouvoir s'assurer que les États membres suivent des normes de formation correspondant aux exigences de l'ONU. Cela pourrait se faire par l'intermédiaire des équipes des Nations Unies pour l'aide à la formation, qui, en plus des tâches courantes, pourraient essayer de cerner les besoins en formation des États membres et trouver des moyens de combler toute lacune en la matière. Un rapport annuel, dans lequel les États membres ayant conclu avec l'ONU un arrangement relatif aux forces en attente rendraient compte de la formation en matière de maintien de la paix et des normes atteintes, aiderait sans doute à déterminer les besoins les plus évidents et ce à quoi l'ONU devrait consacrer ses ressources.



21. Le secrétaire général devrait définir, en coopération avec les États membres, un ensemble de normes de formation génériques et de normes particulières aux différentes missions, ainsi que des programmes de formation « types » applicables à tous les pays fournisseurs de troupes. Les États membres qui ont conclu avec le secrétaire général un arrangement relatif aux forces en attente devraient présenter à l'ONU des rapports annuels décrivant les activités de formation entreprises et proposées pour les unités visées par les arrangements relatifs aux forces en attente.

Vers un concept de groupes d'avant-garde

Nous avons mis l'accent sur des recommandations visant les quatre niveaux du système onusien dont l'application créerait un modèle intégré de réaction rapide, depuis la prise de décision aux plus hauts niveaux jusqu'au déploiement d'unités tactiques sur le terrain. Si tous les niveaux de l'ONU — politique, stratégique, opérationnel et tactique — travaillent ensemble, de manière collégiale, l'unité dans l'effort se réalisera parmi les États membres, les organisations et les groupes qui contribuent aux opérations de paix. Ce n'est qu'en réformant diverses capacités que l'on pourra créer et maintenir un dispositif de réaction rapide. À court et à moyen terme, le concept de groupes d'avant-garde offre la meilleure solution pour atteindre cet objectif.



CHAPITRE VI

VISION D'AVENIR

PERSPECTIVES À LONG TERME SUR LA RÉACTION RAPIDE

« Ce n'est pas parce que la meilleure solution théorique n'est pas réalisable en ce moment que l'on doit stagner dans la confusion actuelle. Sans modifier la constitution, on peut apporter des changements sur des points importants comme la géographie, les mandats juridiques et la façon d'agir. » (Traduction libre)

Sir Brian Urquhart et Erskine Childers, 1993.

Vision et pragmatisme

Notre rapport présente des propositions pratiques pour améliorer le dispositif de réaction rapide de l'ONU à court et à moyen terme, compte tenu de la situation actuelle et de l'avenir prévisible de l'ONU sur les plans politique et financier, sans que cette situation n'empêche d'innover. De fait, dans la plupart de ses recommandations, le rapport préconise de changer sensiblement la façon dont l'ONU conduit les opérations de paix. Cependant, la situation actuelle, notamment sur le plan financier, définit les paramètres à l'intérieur desquels on peut considérer que des options sont pratiques. Plus simplement, il se peut, à la lumière des diverses contraintes qui lient l'ONU aujourd'hui, que l'idéal ne soit pas réalisable.

Cependant, la recherche d'une solution pratique ne doit pas empêcher d'être visionnaire. La situation actuelle n'est pas immuable. Dans cette étude, nous nous sommes donc efforcés de trouver un équilibre entre pragmatisme et vision, en mettant l'accent sur ce qui est faisable dans la situation actuelle et dans un avenir prévisible, tout en cherchant à engager le débat sur ce qui peut être souhaitable à plus long terme.

Les recommandations déjà formulées sont pratiques et réalisables dans la situation politique et financière d'aujourd'hui et dans un avenir prévisible. Il se peut, cependant, qu'elles ne suffisent pas à remédier à toutes les insuffisances de l'ONU dans sa capacité à réagir rapidement. À l'évidence, la première chose à faire est d'appliquer ces idées avant de s'embarquer dans des projets d'une portée plus vaste qui risquent peut-être de se révéler en définitive inutiles. Enfin, la gravité des problèmes en suspens, ainsi que le coût et l'efficacité des mesures à prendre pour y remédier décideront de la nécessité de prendre ou non de nouvelles mesures. Le processus de réforme risquant d'être lent, il convient donc d'envisager maintenant les prochaines étapes logiques.

Nous examinerons l'avenir par rapport à quatre points distincts. Nous nous interrogerons d'abord sur la façon dont les technologies de pointe peuvent être mises au service de l'ONU, tant pour augmenter l'efficacité que pour réduire les coûts, principalement ceux associés au déploiement du personnel. Puis, nous nous

**Il se peut, à la lumière
des diverses contraintes
qui lient l'ONU
aujourd'hui, que l'idéal ne
soit pas réalisable**

**Cependant, la recherche
d'une solution pratique ne
doit pas empêcher d'être
visionnaire**



demandons comment on pourrait fournir à une force de réaction rapide davantage d'éléments spécialisés, plus particulièrement au niveau de la police civile, domaine dans lequel les demandes ne cessent de se multiplier. Ensuite, nous nous pencherons sur la viabilité d'un Groupe d'urgence permanent de l'ONU. Enfin, nous nous intéresserons aux questions financières et à la nécessité pour l'ONU de trouver à long terme une source de revenu indépendante.

Les technologies de pointe au service des opérations de paix

L'application des technologies de pointe aux opérations de paix présente des avantages potentiels considérables pour l'ONU. Dans bien des cas, les nouvelles technologies accroîtraient son efficacité sur le terrain et sa capacité de réagir plus rapidement face à une crise. Dans d'autres cas, elles permettraient très probablement de réduire les coûts des opérations de paix, car la technologie remplacerait les déploiements de personnel. De manière générale, les types de technologie qui pourraient jouer un plus grand rôle dans des opérations de maintien de la paix sont les suivantes : technologies de surveillance, matériel de communication et systèmes « pointus » de gestion de l'information. Chaque catégorie offre un potentiel important à long terme pour améliorer la capacité de l'ONU de procéder à une planification anticipée et de déployer rapidement une opération sur le terrain.

Dans une certaine mesure, les technologies de pointe ont déjà été appliquées avec succès à des opérations de paix. Les techniques de surveillance aérienne utilisées par la FUNU, et les aéronefs à ailes fixes et rotatives ont fourni ce service dans plusieurs missions depuis les années cinquante. Il arrive aussi que l'on utilise des systèmes de détection au sol, comme dans le cas de la Force multinationale et d'observateurs dans le Sinaï (force établie hors de l'égide de l'ONU). Les technologies de pointe actuelles sont largement supérieures aux précédentes et elles présentent de grands avantages pour l'ONU. Les avions AWACS ont démontré leur utilité dans la surveillance des zones d'interdiction de survol dans l'ex Yougoslavie, et il existe des moyens analogues pour les opérations maritimes. La reconnaissance aérienne des activités terrestres est, elle aussi, intéressante pour diverses opérations de paix. L'accès aux satellites par le biais de moyens nationaux et d'une coopération avec le secteur privé offre sans doute un grand potentiel stratégique, et cet accès pourrait se révéler essentiel au bon fonctionnement d'un système d'alerte rapide.

Aux niveaux opérationnels et tactiques, la technologie du J-STARS [*Joint Surveillance Target Attack Radar System*] serait un atout pour les chefs des missions de l'ONU et les commandants de forces. Grâce aux technologies actuelles, ces derniers auraient accès à l'imagerie satellite en temps réel. Il est évident que la capacité de localiser, d'identifier et de surveiller presque tout mouvement de véhicules sur tout un théâtre d'opérations serait utile dans les missions de vérification, de surveillance et de contrôle. Cette capacité pourrait être augmentée moyennant une utilisation accrue de divers systèmes portables de détection au sol, notamment le matériel de vision nocturne.

Une bonne combinaison de techniques de gestion des communications et de l'information est indispensable pour rendre des systèmes de commandement et de contrôle fiables et efficaces. Les systèmes de commandement, de contrôle, de



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

communication, d'informatique et de renseignement (C4I) comprendraient tous les réseaux de communication stratégique et tactique, ainsi que les dispositifs de traitement des données et un transfert en temps réel des informations. La plupart de ces « systèmes » sont proposés avec un certain nombre de programmes de formation et de simulation qui aideraient beaucoup l'ONU à élaborer et à mettre en place des programmes et des sessions de formation un peu partout dans le monde. Un système de formation alliant aux unités onusiennes et nationales le réseau grandissant des centres nationaux de formation en maintien de la paix pourrait contribuer à ce processus.

Les technologies de pointe couvrent une multitude de domaines, et leurs applications potentielles dans le cadre des opérations de paix devront être évaluées soigneusement, cas par cas. Cependant, elles pourraient influencer sur le travail de l'ONU à tous les niveaux étudiés. Par exemple, les techniques de communication et autres qui aident à donner rapidement l'alerte pourraient être appliquées aux niveaux politique et stratégique, tandis que des moyens de surveillance améliorés pourraient servir au niveau stratégique, et être dotés de « liaisons descendantes » avec le Secrétariat de l'ONU, et aux niveaux opérationnel et tactique, afin de surveiller les activités et mouvements locaux sur un théâtre d'opérations. Dans une certaine mesure, les technologies de surveillance et les systèmes de gestion de l'information pourraient être intégrés dans un système couvrant toute l'Organisation, afin d'améliorer les plans d'urgence, la préparation logistique et la gestion d'une opération très décentralisée entre le Secrétariat et les missions sur le terrain. Les techniques de communication pourraient jouer un rôle essentiel dans la délégation des responsabilités et des pouvoirs au sein d'un système onusien qui souffre actuellement d'une trop grande centralisation.

**À long terme,
l'acquisition de
technologies de pointe
que l'ONU utiliserait dans
des opérations de paix se
heurte à deux obstacles
importants et connexes,
l'un politique, l'autre
financier**

À long terme, l'acquisition de technologies de pointe que l'ONU utiliserait dans des opérations de paix se heurte à deux obstacles importants et connexes, l'un politique, l'autre financier. Sur le plan politique, il est probable que plusieurs États membres se méfieront de systèmes et d'équipements permettant d'effectuer une surveillance perfectionnée, de détecter des intrusions, de donner une alerte rapide et de disposer de capacités analytiques accrues, même si des voisins ou des adversaires possèdent déjà des systèmes similaires. Ils estimeront sans doute que certains de ces systèmes, même ceux que l'on trouve sur le marché, sont trop « envahissants » pour laisser une organisation intergouvernementale les utiliser. Même si l'on peut surmonter ces obstacles politiques, l'acquisition de ces moyens pose d'énormes problèmes financiers. Plusieurs études révèlent qu'ils entraîneraient de « réelles économies de main-d'œuvre, comparativement aux méthodes traditionnelles de maintien de la paix³⁵ », mais le coût de certains systèmes est nettement supérieur aux moyens prévisibles de l'ONU. En fait, les considérations financières vont au-delà du prix d'achat des différents articles, car les systèmes qui reposent sur des technologies de pointe nécessitent généralement une infrastructure de soutien importante et une structure de gestion qualifiée.

Par prudence, il faudrait à long terme se concentrer d'abord sur l'acquisition de systèmes de communication et de gestion de l'information avancés, pour le Siège de l'ONU et pour le terrain. Il s'agirait de systèmes « sûrs » que l'on pourrait facilement relier, par des moyens électroniques, à divers systèmes nationaux fournis à l'ONU aux termes de protocoles d'entente. À cette base, l'ONU pourrait greffer différents éléments



« opérationnels » économiques, selon la nature de ses opérations de paix en cours, éventuellement en recourant au Système des arrangements relatifs aux forces en attente, aux termes d'ententes, avec les États membres, similaires à ce qui se fait aujourd'hui pour le personnel et pour le matériel conventionnel.

Étant donné les possibilités technologiques pratiquement illimitées qui existent et leurs coûts potentiels, tout programme destiné à étudier l'achat possible de tels moyens doit être très discipliné. Certaines questions clés exigent des réponses fermes. L'utilisation de la technologie de pointe peut-elle accroître l'efficacité des opérations de paix? Peut-elle réduire les coûts globaux? Quelles sont les technologies qui conviennent à l'ONU? Quelle est la « valeur ajoutée » de ces systèmes, tant au siège que sur le terrain? En quoi de nouvelles technologies aideraient-elles l'ONU à agir plus rapidement en cas de crise? Ces questions amènent à s'interroger sur l'infrastructure de gestion nécessaire pour employer ces types de systèmes efficacement. Il est tout à fait inutile d'opter pour un programme d'acquisition de matériel coûteux si les informations qu'il produit ne sont pas pleinement analysées ou utilisées. Étant donné la crise financière que traverse l'ONU actuellement, c'est à long terme qu'on pourra le mieux répondre à nombre de ces questions, malgré des possibilités de prendre des mesures progressives à court et à moyen terme. De plus, une analyse approfondie des besoins, des coûts et des avantages sera essentielle, et il faudra ensuite élaborer une stratégie de mise en oeuvre soigneusement préparée.

Bien des États membres ont à plusieurs reprises relevé le défi de mobiliser les avantages à long terme des technologies de pointe. Les techniques que l'on pourrait employer pour améliorer les opérations de paix sont très connues et bien comprises dans de nombreux milieux. Ce qu'il faut maintenant, c'est une méthode pour exploiter durablement ces connaissances au profit des opérations de paix de l'ONU.

22. Le secrétaire général devrait, en coopération avec les États membres, constituer un groupe d'experts en technologie de haut niveau, qui étudierait l'application potentielle des technologies de pointe pour renforcer, d'une part, l'efficacité de l'ONU dans les opérations de paix et, d'autre part, sa capacité de réagir plus rapidement face à des situations de crise.

Assurer la disponibilité des éléments civils pour des missions de réaction rapide

Une des différences les plus importantes entre les unités militaires et civiles dans les opérations de paix réside dans leurs capacités de lancer des opérations rapidement. Si la plupart des forces militaires sont entraînées et équipées pour un déploiement assez rapide et si elles peuvent même, avec le temps, améliorer leurs délais d'intervention, les unités civiles souffrent d'un certain nombre de problèmes inhérents, le principal étant que les civils sont généralement choisis dans des groupes de personnes qui occupent des postes de responsabilité dans leur propre pays. Or, pour participer à des opérations internationales, il leur faut obtenir un congé et, parfois, trouver quelqu'un qui les remplace. Dans certains cas, cela prend des mois. S'il existe des solutions passablement adéquates à court et à moyen terme, il faudra envisager



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

des solutions à long terme pour remédier aux insuffisances réelles des unités civiles des opérations de paix.

Quelques États membres de l'ONU ont résolu ces difficultés en constituant de petites équipes de réaction rapide, notamment dans les domaines de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe naturelle. Ces équipes sont composées de fonctionnaires et de personnel non gouvernemental qui peuvent être mis au service de l'ONU ou de ses organisations en l'espace de quelques heures. Elles se sont révélées particulièrement utiles pour assurer rapidement une présence de l'ONU sur le terrain en cas d'urgence, et pour fournir des renseignements de première main pour les opérations d'aide humanitaire ou de secours en cas de catastrophe qui doivent suivre. La disponibilité de ces équipes constituées au niveau national signifie aussi que les Nations Unies n'ont pas à créer de dispositif similaire, ce qui serait très coûteux pour l'Organisation ou pour d'autres organismes. Mais dans d'autres situations, l'ONU a eu moins de chance. Au Rwanda, par exemple, en 1994, presque aucune des unités civiles prévues pour la MINUAR ne s'est présentée à Kigali au cours des quatre premiers mois de l'opération, ce qui a pratiquement empêché de faire avancer les aspects politique et juridique de la mission, ainsi que le volet des droits de la personne.

L'ONU a essayé de remédier à ces lacunes. Dans le cas des conseillers juridiques de la mission, elle a institué, au Bureau du conseiller juridique des Nations Unies, un programme de formation interne qui permettra, à terme, de dresser une liste de candidats disponibles dans de brefs délais pour participer à des opérations de paix. En tant qu'employés de l'ONU, ils obtiennent un congé pour mission sur décision du secrétaire général, ce qui évite le problème de l'autorisation nationale. Les organisations humanitaires mettent également du personnel à la disposition d'opérations de paix, même s'il est peu nombreux. En 1994, conscient de l'importance du volet des droits de la personne dans plusieurs opérations de paix, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme a commencé à renforcer le soutien offert par le Centre pour les droits de l'homme de l'ONU au Département des opérations de maintien de la paix. Ces mesures modestes mais utiles contribueront à apporter des solutions à moyen terme aux problèmes des unités civiles des opérations de paix.

L'ONU ne peut remédier à ce problème persistant à long terme qu'en constituant et en formant ses propres unités de police civile, c'est-à-dire en mettant en place un corps international de police civile, auquel pourront se greffer au besoin des contributions nationales

Dans les précédentes opérations de paix, c'est le volet de la police civile qui a posé le plus de problèmes. Au Cambodge, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) a souffert d'un certain nombre de carences dans la mise en place d'une police civile et la qualité inégale des unités qui la composaient. Les Nations Unies ont tiré de cette opération des leçons importantes qu'elles ont appliquées à des opérations ultérieures, dont la Force de protection des Nations Unies en Yougoslavie (FORPRONU) et la MINUHA en Haïti. L'ONU compte aujourd'hui plus de 1 800 policiers civils déployés dans le cadre de différentes opérations de paix, mais elle n'a jamais pu obtenir le nombre de policiers chevronnés dont elle a besoin pour les opérations de paix. Elle ne peut remédier à ce problème persistant à long terme qu'en constituant et en formant ses propres unités de police civile, c'est-à-dire en mettant en place un corps international de police civile, auquel pourront se greffer au besoin des contributions nationales.

L'avantage le plus évident d'une unité de police civile permanente de l'ONU est la fiabilité. L'Organisation n'aurait pas à solliciter de contributions nationales aux



opérations de paix ou, du moins, pas aussi importantes qu'à l'heure actuelle. Elle n'aurait pas à attendre la fin des longues procédures de chaque État membre pour assembler une masse critique de forces policières. En outre, tout en remédiant à ce qui a été jusqu'ici un problème clé du secteur de la police civile de l'ONU, elle formerait cette force permanente selon les normes élevées qu'elle devrait exiger de ces unités. Quels devraient être les effectifs de cette force? Comment serait-elle recrutée et formée? Comment serait-elle déployée? Comment pourrait-on la diviser pour couvrir plusieurs des opérations actuelles? Voilà des questions auxquelles il faudra réfléchir sérieusement à court et à moyen terme, avant que l'ONU ne s'engage dans ce qui sera certainement une option assez coûteuse.

L'ONU pourrait commencer par consolider les unités du DOMP chargées de la police civile, en vue de définir les normes d'une force et des programmes de formation. Elle pourrait ensuite recruter un petit nombre d'instructeurs qui se consacraient principalement aux types de missions de formation auxquelles la MINUHA a participé en Haïti. Ils pourraient, par la suite et en mettant à profit les compétences des États membres, reprendre avec la police civile le travail que les équipes d'aide à la formation de l'ONU ont entrepris avec les militaires. Étant donné que les éléments de police civile des opérations de paix ne sont pas aussi nombreux que les éléments militaires, la création d'une force de police onusienne permanente coûterait moins cher qu'une option militaire comparable. Toutefois, tant que les Nations Unies connaîtront des difficultés financières, il s'agit d'une proposition réalisable à long terme, qui implique une somme de travail considérable à court et à moyen terme.

23. Le secrétaire général devrait examiner, conjointement avec les États membres intéressés, la faisabilité technique de constituer à long terme, au sein du Secrétariat de l'ONU, une force de police civile permanente qu'il sera possible de déployer rapidement dans les opérations voulues.

Un Groupe d'urgence permanent des Nations Unies

Le concept des groupes d'avant-garde exposé plus haut repose sur les arrangements relatifs aux forces en attente pour des unités basées dans leur pays d'origine et liées à un état-major opérationnel de l'ONU. À long terme, et à mesure que l'utilité d'un tel état-major deviendra évidente, il serait logique de créer de nouveaux états-majors opérationnels régionaux, dont l'existence permettrait plus de flexibilité et réduirait le temps de déploiement dans les régions visées. Un système de ce genre gagnerait en efficacité en réduisant la portée des plans d'urgence de chaque état-major et en favorisant une meilleure compréhension technique et politique de l'environnement où l'ONU pourrait mener une opération. Les états-majors favoriseraient en outre des relations de travail plus étroites avec les organisations régionales, qui jouent souvent un rôle majeur dans divers aspects de la réaction internationale en cas de crise.

24. À long terme, il serait bon d'envisager la création d'états-majors régionaux de niveau opérationnel, une fois qu'un premier état-major aura été établi et que l'on aura évalué sa performance et sa pertinence.



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Comme nous l'avons vu, la fiabilité est un principe essentiel de la réaction rapide. Actuellement, il n'y a aucune garantie absolue que les unités basées dans leur pays d'origine seront mises à la disposition de l'ONU dès que celle-ci le demandera. En 1995, le secrétaire général a reconnu que « des efforts considérables ont été déployés pour élargir et améliorer les arrangements relatifs aux forces en attente, mais ceux-ci ne garantissent pas que des contingents seront fournis pour une opération donnée³⁶ ». L'incertitude qui entoure le détachement d'unités nationales constitue un obstacle important à une réaction rapide de l'ONU face à une crise. Les gouvernements hésitent parfois à détacher des forces auprès de l'ONU, et ce, pour diverses raisons. Même lorsqu'ils sont disposés à apporter leur concours, le processus d'autorisation est souvent lent. Il est impossible de supprimer ces attentes, mais il existe plusieurs moyens pour les réduire. Le premier consiste à répondre aux préoccupations d'ordre opérationnel qui empêchent les États d'accepter de déployer leurs forces dans certaines opérations. Le second consiste à favoriser la participation en prenant diverses mesures, comme effectuer la formation et les manœuvres en commun, ce qui augmente la confiance des pays fournisseurs de troupes et favorise ainsi leur participation.

Un dispositif de réaction rapide de l'ONU ne peut être vraiment fiable que s'il ne dépend plus d'États membres des Nations Unies pour la fourniture de personnel pour les opérations de paix

En définitive, cependant, un dispositif de réaction rapide de l'ONU ne peut être vraiment fiable que s'il ne dépend plus d'États membres des Nations Unies pour la fourniture de personnel lors des opérations de paix. Si l'ONU veut se doter d'un dispositif de réaction rapide qui soit totalement fiable, il lui faudra constituer dans les années à venir son propre personnel, indépendant de l'autorité des États. L'idée d'une force permanente de l'ONU est aussi ancienne que sujette à controverse. Le gouvernement des Pays-Bas, qui l'a étudiée tout dernièrement, a remis un rapport technique qui établit la validité générale de l'idée d'une brigade onusienne capable de se déployer rapidement. Néanmoins, il semble évident qu'il n'existe actuellement aucun soutien international marqué ou important, et encore moins de consensus, pour qu'une telle mesure soit prise à court ou à moyen terme. L'absence actuelle de soutien incite à ne pas dépenser de capital politique dans ce sens, mais elle ne signifie pas que l'idée est mauvaise en soi. Comme l'a fait remarquer John C. Polanyi, lauréat du prix Nobel :

Les pompiers et la police n'empêchent pas toujours les incendies ou les crimes, mais on reconnaît qu'ils fournissent un service essentiel. De même, un dispositif de réaction rapide se trouvera sans doute confronté à des situations qu'il ne pourra maîtriser, mais cela ne devrait pas faire douter de sa valeur potentielle pour la communauté internationale. Car il s'agit d'une réponse civilisée à un problème urgent³⁷.

Si les options à court et à moyen terme se révèlent inadéquates, il sera peut-être bon, selon l'évolution du paysage politique, de réfléchir à la façon de mettre sur pied une telle force et aux nombreuses questions qui entourent l'étude de cette mesure sans précédent. Dans cette partie du rapport, nous développerons l'idée d'un Groupe d'urgence permanent de l'ONU. La démarche proposée est progressive, mais elle n'interdit nullement d'innover plus rapidement et de manière plus radicale dans le maintien de la paix, s'il se dégage un consensus international en ce sens.

Une force onusienne permanente, ou un Groupe d'urgence permanent, aurait pour premier fondement la création d'une base de réaction rapide de l'ONU. Cette base



multinationale commencerait par accueillir un état-major opérationnel dont les tâches seraient les suivantes : prévoir des plans d'urgence détaillés; coordonner les aspects civils et militaires de la planification des opérations; confirmer les instructions permanentes; prendre des dispositions pour l'achat de matériel et pour son entreposage; définir des normes d'état de préparation et de formation; promouvoir l'interopérabilité; et améliorer les programmes et cours de formation pour les éléments militaires et civils. La base prévoirait une installation où les éléments d'un dispositif de réaction rapide de l'ONU pourraient être graduellement regroupés³⁸.

Une fois établie la base, des unités civiles et militaires des États membres de l'ONU participants pourraient être affectées à la base des Nations Unies pour une période de deux ans environ. Ces unités relèveraient toujours de l'autorité nationale, qui devrait autoriser leur déploiement, mais elles recevraient une formation collective sous la direction du secrétaire général. Le fait de travailler ensemble sur une base commune devrait aussi accroître la confiance à l'égard des opérations multinationales et donc apaiser les éventuelles préoccupations des pays à l'égard du déploiement de leur contingent en attente. Le regroupement sur une même base des éléments permanents permettra à l'ONU de disposer d'une force relativement bien préparée et donc de réagir de façon sûre à des situations de crise. Ce regroupement est aussi le meilleur moyen de renforcer la cohésion entre les unités civiles et militaires nationales, d'améliorer la formation nationale et d'atteindre les objectifs de perfectionnement professionnel. Le déploiement d'une force composée de contingents nationaux conformément à la décision du Conseil de sécurité et à l'autorisation nationale serait plus rapide qu'un déploiement à partir de localités nationales dispersées.

Le regroupement dans une base commune ne coûtera pas nécessairement très cher à l'ONU ou aux États membres participants, car ceux-ci ne feraient que déplacer des unités nationales existantes qu'ils pourraient rappeler en cas de besoin national. Comme elles resteraient sous commandement national, leur administration, leur solde et leurs avantages sociaux resteraient à la charge des autorités nationales. En ce qui concerne l'ONU, le partage des coûts pourrait être défini de façon un peu moins défavorable que dans le cas des opérations sur le terrain, où l'Organisation prend souvent en charge les dépenses supplémentaires, le transport aller-retour des éléments nationaux, les frais d'exploitation et de maintenance, ainsi que la fourniture de logements et le versement d'indemnités.

Pour être certain de disposer d'un personnel suffisant pour toutes les opérations envisageables, il faudrait un surplus d'effectifs considérable. Cela permettrait également à l'ONU de choisir les contingents nationaux qui seraient envoyés dans des régions où il existe des susceptibilités politiques, ethniques, culturelles ou religieuses particulières. À cette étape de la constitution d'une force permanente de l'ONU, l'état-major de la base s'assurerait que l'on peut déployer au moins deux états-majors de mission capables d'assumer le contrôle opérationnel d'une mission de maintien de la paix. Les éléments militaires déployables assignés à tout état-major de mission comprendraient différents groupes, y compris des éléments civils déployables, ce qui donnerait à l'ONU des unités militaires et civiles prêtes à la plupart des éventualités.

Les plans d'urgence devraient préciser quelles sont les ressources nécessaires pour organiser un pont dans de brefs délais. Il est possible que l'on demande aux États membres importants, comme les États-Unis et la Russie, qui occupent une position



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

unique pour assurer des ponts aériens et maritimes, de fournir à la base de l'ONU des équipes de planification d'urgence et des unités opérationnelles. L'ONU pourrait ensuite négocier dans les détails un arrangement relatif aux forces en attente ou un protocole d'entente afin de s'assurer de la mise en place d'un pont stratégique dans de brefs délais, si nécessaire.

Si l'on veut faire en sorte que l'ONU réagisse aux situations de crise, il faudra envisager de dépasser l'étape du regroupement d'unités nationales sur une même base pour arriver au concept du Groupe d'urgence permanent de l'ONU, placé sous le commandement et le contrôle exclusifs du Conseil de sécurité et du secrétaire général. La taille et la structure générale de cette force de réaction rapide seraient dans une large mesure celles décrites ci-dessus. Elle aurait un état-major permanent, au moins deux états-majors de mission déployables, ainsi que des unités et du personnel de soutien connexes. En puisant dans le personnel qualifié des unités nationales pour constituer la base de ce Groupe d'urgence permanent, l'ONU disposerait d'un noyau très compétent pour la formation des nouvelles recrues.

À mesure que les volontaires professionnels formeront une force onusienne cohérente, ils pourront se charger de certaines des opérations les plus risquées qui sont ordonnées par le Conseil, mais auxquelles les pays fournisseurs de troupes hésitent à contribuer. Les volontaires de l'ONU offrent la meilleure perspective pour la création d'une force de réaction rapide entièrement fiable et bien entraînée. Comme elle n'aurait pas à consulter les autorités nationales, l'ONU pourrait réduire considérablement le temps de réaction et les volontaires pourraient être déployés dans les heures suivant la décision du Conseil de sécurité. Comme la *Commission on Global Governance* (1995) l'a fait remarquer : « L'existence même d'une force de volontaires de l'ONU immédiatement disponible et efficace pourrait avoir un effet dissuasif. Elle serait un soutien important dans la négociation et dans le règlement pacifique des différends. Il est grand temps que cette idée — celle d'une force de volontaires des Nations Unies — devienne une réalité. » Aussi difficile que cet objectif puisse paraître, il mérite que l'on s'y attarde et que l'on évalue rigoureusement sa faisabilité à long terme.

Aussi difficile que cet objectif puisse paraître, il mérite que l'on s'y attarde et que l'on évalue rigoureusement sa faisabilité à long terme

Il ne faut pas perdre de vue qu'une force onusienne permanente est une option coûteuse. L'étude d'une brigade de déploiement rapide effectuée par les Pays-Bas a révélé qu'une unité de quelque 5 000 personnes pourrait coûter à l'ONU 380 millions de dollars américains par an³⁹. L'étude réalisée récemment par le groupe de travail indépendant sur l'avenir des Nations Unies concluait qu'une force de 10 000 personnes pourrait coûter annuellement quelque 500 millions de dollars américains, avec un coût de démarrage unique d'un montant équivalent⁴⁰. Bien que l'ONU ne puisse pas se permettre cette dépense actuellement, elle pourrait peut-être l'assumer ultérieurement dans le cadre d'un programme cohérent pour la paix et la sécurité. Dans l'intervalle, cette proposition, et son coût, mérite qu'on continue de l'étudier.

25. Le secrétaire général pourrait examiner la faisabilité politique et technique de mettre sur pied un Groupe d'urgence permanent de l'ONU. Dans un premier temps, le secrétaire général pourrait solliciter des avis sur ce concept et en faire rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité.



Questions financières

À long terme, les Nations Unies auront besoin d'un dispositif de réaction rapide qui soit à la fois efficace et fiable. L'efficacité peut être assurée de nombreuses manières, et nous avons vu dans les chapitres précédents plusieurs façons utiles d'atteindre cet objectif. La fiabilité, en revanche, est une question plus épineuse. Aussi longtemps que des États souverains conserveront le droit de décider du déploiement de leurs unités nationales, il n'y aura jamais de complète assurance qu'une force de l'ONU pourra réagir à temps ou avec une capacité suffisante à une situation urgente. Il est donc logique, dans notre réflexion sur l'avenir de l'ONU, d'examiner la façon de mieux l'organiser afin qu'elle dispose des forces permanentes nécessaires pour répondre à des besoins raisonnables.

Les questions financières continueront d'être un élément clé de ce débat. Tant qu'elle dépendra entièrement des États membres pour son financement — et certains États ont accumulé d'énormes arriérés de paiement — l'ONU ne disposera pas des ressources qui lui sont essentielles pour remplir son mandat. Elle restera piégée dans une situation paradoxale : elle ne peut faire son travail sans ressources, mais elle ne pourra obtenir les ressources nécessaires tant qu'elle ne démontrera pas qu'elle peut fonctionner plus efficacement. Plusieurs idées ont été avancées pour permettre à l'ONU de trouver une source de revenu indépendante. Certaines ont été abondamment discutées, comme la taxe sur les transferts de devises et la surtaxe sur les billets d'avion. On a déjà débattu, sur le plan technique, la question de savoir la somme de recettes que ces taxes et surtaxes pourraient rapporter ainsi que les systèmes de perception possibles. Mais aucune de ces idées n'a emporté de réelle adhésion internationale. De plus, comme l'indiquait un rapport de *l'InterAction Council* :

...toutes ces innovations devront avoir un appui sans réserve du public, et il faut veiller à éviter une érosion du soutien général dont bénéficie actuellement l'ONU. Pour finir, il faudra sans doute créer un organisme spécial doté de procédures de décision et de vote, qui administrera et répartira entre les différents programmes les fonds ainsi collectés, qui ne devront pas servir à financer tout ce que les Nations Unies font aujourd'hui ou ont l'intention de faire⁴¹.

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU doivent reposer sur des assises financières solides. La situation actuelle est à l'évidence insoutenable. Par conséquent, l'idée de générer des recettes indépendantes pour les Nations Unies est toujours attrayante, et elle mérite d'être étudiée en dépit des obstacles actuels. Une source de revenu indépendante, malgré les difficultés politiques et techniques qu'elle poserait sans doute, est le meilleur moyen de garantir une base financière stable à une organisation dont le travail est essentiel à la stabilité internationale. Il y aurait lieu de mettre en place un mécanisme permettant d'examiner les nombreuses propositions qui ont été soumises dans ce domaine et de fixer les prochaines étapes. Il importe de poursuivre sur notre lancée et de trouver des solutions créatrices aux problèmes financiers de l'ONU.

Tant qu'elle dépendra entièrement des États membres pour son financement, l'ONU ne disposera pas des ressources qui lui sont essentielles pour remplir son mandat. Elle restera piégée dans une situation paradoxale : elle ne peut faire son travail sans ressources, mais elle ne pourra obtenir les ressources nécessaires tant qu'elle ne démontrera pas qu'elle peut fonctionner plus efficacement



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

26. Le secrétaire général devrait, conjointement avec les États membres, encourager un débat international continu pour trouver d'autres moyens de financer l'ONU et lui donner des bases financières plus stables, et il devrait considérer la création d'un groupe d'experts de haut niveau, qui ferait rapport à l'Assemblée générale, afin d'examiner d'éventuelles sources de financement.

Les Nations Unies ont été créées pour épargner aux générations futures le fléau de la guerre. Sous cette optique, nous devons nous efforcer de donner à l'ONU les moyens de s'acquitter de son mandat. À long terme, les Nations Unies doivent se doter d'un dispositif fiable et efficace pour réagir face aux situations de crise. Dans notre réflexion sur l'avenir de l'ONU, nous devons nous concentrer sur les besoins de sécurité éventuels de la communauté internationale au cours du prochain millénaire et sur la mise en place des dispositifs qui permettront à l'ONU d'y faire face convenablement.



CHAPITRE VII

CONCLUSIONS

VERS UN DISPOSITIF DE RÉACTION RAPIDE

« La fin de la guerre froide a libéré le Conseil de sécurité de l'ONU de la confrontation entre les superpuissances, a stimulé les attentes du public et a offert à l'ONU de nouvelles possibilités en matière de paix et de sécurité internationales. Par contre, elle lui a posé des défis sans précédent, dont une vague d'urgences humanitaires et de maintien de la paix pour laquelle elle est mal équipée [...] Pour que l'ONU puisse réaliser son potentiel, il faudra faire davantage afin de lui donner les structures nécessaires, l'orientation politique et les ressources qui lui font actuellement défaut. »

La politique étrangère du Canada : principes et priorités pour l'avenir, Rapport du Comité parlementaire spécial mixte chargé d'examiner la politique étrangère du Canada, 1994.

Conclusions

La présente étude aborde les réformes auxquelles l'ONU doit procéder pour pouvoir intervenir rapidement en cas d'urgence. Certaines de ses recommandations concernent des changements dans la structure de l'ONU et des réformes institutionnelles dans l'Organisation. Ces recommandations visent des objectifs pratiques et réalisables : entre autres choses, la création de mécanismes de consultation plus officielle des pays fournisseurs de troupes, la mise sur pied de moyens informels d'améliorer les conseils militaires au sein de l'ONU, surtout auprès du Conseil de sécurité, et la constitution d'un nouveau sous-comité des opérations de maintien de la paix rattaché au CCQAB. Chacun de ces objectifs peut être réalisé avec un investissement de ressources minimal de la part de l'Organisation et sans qu'il y ait lieu de réformer la Charte.

Pour ce qui est de la structure du Secrétariat de l'ONU, nos recommandations s'appuient sur les orientations actuelles. Nous préconisons le renforcement des fonctions principales, comme l'analyse, l'élaboration des plans d'urgence, l'aide à la formation et les arrangements relatifs aux forces en attente. La plupart de ces mesures, et d'autres dans lesquelles le Secrétariat devrait jouer un rôle clé, pourraient être mises en oeuvre malgré une « croissance zéro » du budget de l'ONU, le financement étant assuré par la réaffectation de fonds prélevés sur le budget d'activités de moindre importance. La création d'un nouvel état-major de niveau opérationnel, qui serait l'un des éléments du concept de groupes d'avant-garde pour un déploiement rapide, principale initiative au niveau du Secrétariat, pourrait bien être confiée, au départ du moins, à des États membres qui ont déjà fait leurs preuves dans des opérations de paix et qui seront chargés de la dotation en personnel et du financement. Par la suite, quand la crise financière de l'ONU sera surmontée, cet état-major devrait être financé à même le budget courant de l'ONU ou un budget unifié des opérations de maintien de la paix.

**Le présent rapport
préconise un partenariat
plus efficace entre l'ONU
et les organisations
régionales dans de
nombreux aspects des
opérations de paix**



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Nous préconisons un partenariat plus efficace entre l'ONU et les organisations régionales dans de nombreux aspects des opérations de paix. Les organisations régionales ont des points forts reconnus, même si elles ont une structure, des effectifs, des moyens financiers et des programmes très variés. Elles ont un rôle considérable à jouer, notamment dans le domaine de la diplomatie préventive, pour aider l'ONU dans ses stratégies de gestion des conflits. De récentes initiatives prises par le Royaume-Uni et la France en matière de formation au maintien de la paix en Afrique sont un modèle à cet égard. En revanche, il y a des domaines dans lesquels seule l'ONU peut agir, et le rapport reconnaît le rôle central du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans certains domaines, comme la création de dépôts de matériel régionaux, seules de futures études pourront dire si le régionalisme est plus efficace ou rentable que les dépôts uniques ou le maintien du matériel entre les mains des différents États. Trouver un juste équilibre entre l'universalité de l'ONU et les atouts du régionalisme sera un des grands défis que devront relever tous les États qui souhaitent voir les opérations de paix gagner en efficacité.

Le rapport préconise également un meilleur partenariat avec le secteur privé. Ces dernières années, plusieurs initiatives du Secrétariat ont confirmé l'importance d'une alliance véritable entre l'ONU, les gouvernements nationaux et le secteur privé dans des domaines comme les transports et la logistique. D'autres domaines mériteraient d'être étudiés, comme des ententes de location-vente de matériel, afin de tirer parti des points forts du secteur privé tout en répondant aux normes et aux exigences de l'ONU. Dans son étude des principes de fiabilité, d'efficacité, d'opportunité et de rentabilité, entre autres, l'ONU doit utiliser au mieux tous les moyens dont elle dispose pour répondre aux exigences d'une ère nouvelle.

Les missions plus complexes des années 1990 ont déjà démontré l'importance d'une démarche globale en matière de maintien de la paix, c'est-à-dire d'une collaboration entre le personnel militaire et civil, provenant de différents organismes et organisations, gouvernementaux et non gouvernementaux, et travaillant à la réalisation d'objectifs communs

De même, le rapport insiste sur la nécessité d'une approche multidimensionnelle dans les opérations de paix de l'ONU. Les missions plus complexes des années quatre-vingt-dix ont déjà démontré l'importance d'une démarche globale en matière de maintien de la paix, c'est-à-dire d'une collaboration entre le personnel militaire et civil, provenant de différents organismes et organisations, gouvernementaux et non gouvernementaux, et travaillant à la réalisation d'objectifs communs. Le maintien de la paix n'est plus une vocation purement militaire, et l'assistance humanitaire, les affaires juridiques, les droits de la personne, l'assistance électorale et d'autres éléments sont devenus des parties intégrantes de l'équation du maintien de la paix. Afin d'assurer une unité dans les efforts, unité essentielle au succès, il faut forger les partenariats nécessaires entre toutes les parties intervenant dans les types d'opérations qui seront probablement caractéristiques du travail de l'ONU à l'avenir.

Parallèlement, l'ONU étant une association d'États, le rapport insiste beaucoup sur la nécessité d'accroître la coopération entre les États membres et le Secrétariat de l'ONU, ainsi que leur engagement. Voilà qui est important à de nombreux égards. En cette période de crise financière à l'ONU, les États membres pourraient jouer un rôle clé dans la mise en oeuvre de bien des recommandations formulées dans le présent rapport. Ainsi, ils pourraient proposer d'organiser des réunions des commandants de forces potentiels ou des conférences réunissant les États ayant conclu avec l'ONU des arrangements relatifs aux forces en attente. Ils pourraient proposer de partager beaucoup des ressources constituées pour les forces nationales, comme les manuels de formation ou des données sur l'infrastructure globale. Ils pourraient aussi prendre



l'initiative de former des coalitions à l'ONU afin de mettre en oeuvre d'autres idées et créer, par exemple, un groupe de travail qui étudierait l'utilisation de nouvelles technologies dans les opérations de paix ou contribuer au dispositif d'alerte rapide du Secrétariat en élaborant un « système d'alerte rapide » et en mettant en place des systèmes électroniques sûrs pour la transmission des informations. Si les États membres qui ont fait leurs preuves dans le domaine du maintien de la paix partagent le fardeau des améliorations à apporter dans nombre de ces domaines complexes, le Secrétariat de l'ONU sera déchargé de beaucoup de tâches pour lesquelles il est évident que de nouvelles ressources font défaut.

Notre rapport consacre une attention considérable aux questions financières. En ces temps où l'ONU traverse une grave crise financière, à cause des retards accumulés par certains membres dans le paiement des quotes-parts, le rapport s'efforce de formuler des recommandations sensées, pour ce qui est des conséquences financières pour l'ONU, et économiques par rapport à leurs avantages éventuels. Comparées aux mesures proposées par d'autres en cette année du cinquantenaire de l'ONU, la plupart des recommandations à court et moyen terme de notre rapport peuvent être mises en oeuvre par l'Organisation sans occasionner de coûts supplémentaires. Dans certains cas, il suffirait de procéder à de modestes réaffectations de fonds prélevés sur d'autres budgets. Dans d'autres, des États membres intéressés continueraient de jouer un rôle clé en aidant l'ONU à prendre des mesures. En acceptant les recommandations dans lesquelles on préconise que le Secrétariat fonctionne autrement, notamment qu'il mette l'accent sur la préparation de plans d'urgence et sur de nouveaux règlements financiers, il est probable que l'on réussira avec le temps à réduire sensiblement le coût du maintien de la paix pour l'Organisation, grâce à une efficacité accrue des opérations.

Le rapport cherche également à établir un équilibre entre ce qu'il est possible de faire à court et à moyen terme et ce qu'il faut remettre à plus longue échéance. Le concept des groupes d'avant-garde, qui se trouve au coeur des recommandations à court et moyen terme, établit un lien entre un nouvel état-major opérationnel et les forces fournies par les États membres par l'entremise du Système des arrangements relatifs aux forces en attente. En mettant davantage l'accent sur l'alerte rapide, sur la préparation de plans d'urgence, sur des décisions plus rapides et sur des unités entièrement formées et convenablement équipées, le concept des groupes d'avant-garde permettra sans doute à l'ONU de disposer dans un proche avenir d'une force fiable et efficace. Mais cela ne devrait pas empêcher d'envisager d'autres solutions. Si, pour une raison quelconque, le concept des groupes d'avant-garde se révèle inadapté aux besoins futurs, le rapport préconise de poursuivre l'étude d'autres options, dont l'utilisation de nouvelles technologies, la constitution de forces permanentes dans le domaine de la police civile, la création d'un Groupe d'urgence permanent de l'ONU et le financement indépendant de l'Organisation, qui sont autant d'autres solutions à long terme. Ces solutions plus visionnaires sont controversées dans les circonstances actuelles, mais il se peut qu'elles deviennent la réalité du siècle prochain, si les États membres décident que les opérations de paix doivent être menées de manière tout à fait nouvelle.

la plupart des recommandations à court et moyen terme du présent rapport peuvent être mises en oeuvre par l'Organisation sans occasionner de coûts supplémentaires



Recommandations

Nous en sommes arrivés aux recommandations suivantes pour le court, le moyen et le long terme, recommandations exposées plus en détail aux chapitres cinq et six :

1. Afin de tirer parti de la pratique actuelle et d'institutionnaliser un processus de consultation officiel des États contribuant à une opération, le Secrétariat de l'ONU, les membres du Conseil de sécurité et les États membres devraient créer, pour toute opération de paix, un Comité des pays fournisseurs de troupes.

Les États membres devraient également constituer un Forum des pays fournisseurs de troupes, regroupant les principaux États concernés, qui se réunirait périodiquement pour examiner des questions opérationnelles générales relatives aux opérations de maintien de la paix et qui se prononcerait au nom de ces États. (Page 43-44)

2. Les États membres de l'ONU devraient s'inspirer de la pratique déjà établie qui consiste à réunir des groupes d'amis sans caractère officiel, afin de trouver des solutions à des situations géographiques particulières, mais aussi de conseiller le Conseil de sécurité ou le secrétaire général. (Page 44)
3. L'ONU devrait envisager de créer, pour les opérations de paix, un budget unique qui rendrait le financement des opérations en cours plus cohérent, plus prévisible et plus fiable. (Page 45)
4. Les États membres devraient créer un sous-comité des opérations de paix, rattaché au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et composé d'experts financiers détachés des ministères de la Défense. (Page 46)
5. Le secrétaire général devrait être habilité à dépenser des fonds aux différentes étapes d'une opération :

(i) il devrait être autorisé à prélever sur le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix jusqu'à 10 millions de dollars américains par mission pour la préparation de plans d'urgence et pour les activités préparatoires, pendant les phases précédant la mise en oeuvre et l'adoption du mandat, dans les conditions stipulées pour les dépenses imprévues ou extraordinaires, s'il estime que la paix et la sécurité internationales risquent d'être menacées;

(ii) son pouvoir de dépenser devrait être porté à 50 millions de dollars américains une fois que le Conseil de sécurité a approuvé une mission mais avant que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires se prononce;

(iii) en cas d'urgence, il devrait être habilité à puiser dans le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix un certain pourcentage du budget d'une mission, éventuellement de l'ordre de 50 p. 100, après que le CCQAB aurait approuvé le budget, mais avant que la Cinquième Commission et l'Assemblée générale aient donné leur autorisation;

(iv) après que le Conseil de sécurité ait approuvé le mandat et le CCQAB, le budget, ce qui permet de dépenser jusqu'à 50 millions de dollars, les avis de quote-part pour l'opération de paix mise sur pied devraient être envoyés immédiatement aux États membres afin de favoriser un paiement rapide. (Page 46-47)



6. Les États membres et le secrétaire général devraient oeuvrer à l'adoption d'un ensemble de règlements financiers qui permettraient à l'ONU de bien fonctionner dans les situations de crise. Ces règlements prévoiraient une délégation des responsabilités et des pouvoirs correspondants à certains hauts fonctionnaires des Nations Unies (sous-secrétaires généraux, représentants spéciaux et commandants des forces) afin de faciliter une mise en oeuvre efficace des opérations de paix. (Page 47)
7. Le financement du Fonds de réserve renouvelable pour les opérations de maintien de la paix en cours devrait passer de son niveau actuel de 150 millions de dollars américains à 300 millions de dollars, au moyen de quotes-parts versées par les États membres, et les intérêts produits devraient rester dans le Fonds. (page 48)
8. Le secrétaire général devrait continuer d'affiner les mécanismes d'alerte rapide du Secrétariat, par de nouveaux accords entre l'ONU et les États membres en vue du partage des informations. Il devrait s'assurer que les mécanismes existant déjà au sein de l'ONU et des organisations connexes sont bien mis en commun et que les États membres et les organisations régionales ont accès aux informations qu'ils permettent de recueillir. (Page 49)
9. Les États membres et le secrétaire général devraient s'efforcer de définir un système d'alerte rapide qui porterait les situations risquant de déboucher sur une crise à l'attention du secrétaire général et du Conseil de sécurité, et qui déclencherait une planification d'urgence ou, du moins, une réflexion en ce sens au sein du Secrétariat. (Page 50)
10. Le secrétaire général devrait continuer de renforcer le Département des opérations de maintien de la paix, notamment par des détachements consentis par les États membres, afin de constituer pour les opérations de paix un personnel politique et militaire central efficace. Les États membres devraient être encouragés à l'aider dans ces efforts.

Le Bureau du conseiller militaire devrait être renforcé afin de pouvoir s'acquitter pleinement des fonctions consultatives qui sont les siennes.

Afin de pouvoir mieux conseiller et de façon plus continue les membres du Conseil de sécurité, le conseiller militaire devrait instituer un système de réunions régulières, sans caractère officiel, avec les conseillers militaires de tous les États membres du Conseil de sécurité. (Page 51-52)
11. Conjointement avec les États membres, le secrétaire général devrait dresser des listes d'officiers supérieurs pouvant commander des forces dans des opérations de l'ONU, et les faire venir périodiquement au siège des Nations Unies pour discuter des plans d'urgence, des mandats, des conseils opérationnels, de l'intégration dans les opérations de maintien de la paix de considérations humanitaires et des droits de la personne, et des enseignements tirés de précédentes opérations. (Page 52)



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

12. Dans la définition de plans d'urgence génériques et particuliers aux missions, l'ONU devrait envisager de conclure des contrats permanents avec des États membres ou avec des entreprises du secteur non gouvernemental pour la fourniture de transports stratégiques, et s'efforcer d'étoffer, avec les États membres de l'ONU, le concept de « contrat de prestation de services pour le maintien de la paix ».

L'ONU devrait également élaborer des contrats pour le matériel des missions génériques, y compris le matériel nécessaire à l'aide humanitaire et aux secours en cas de catastrophe, et envisager l'achat ou la location et le déploiement à l'avance de ce matériel selon les types et quantités voulus, ou conclure un accord avec les États membres pour la fourniture de ce matériel à partir des réserves nationales. (Page 53)

13. Le secrétaire général et les États membres devraient continuer de perfectionner et de renforcer le Système des arrangements relatifs aux forces en attente, en mettant tout particulièrement l'accent sur la capacité des États membres à être prêts, dans des délais précis, à assurer un service dans le cadre d'opérations de réaction rapide. (Page 54)
14. Le secrétaire général devrait être encouragé à utiliser de nouvelles techniques, comme le concept d'« accord de prestation de services pour le maintien de la paix », afin de faciliter un déploiement plus rapide des missions et d'assurer un soutien administratif et logistique plus efficace aux missions déployées. (Page 54)
15. Afin de constituer un bassin de spécialistes qui aideraient l'ONU à réagir à des situations urgentes, les États membres devraient envisager de répertorier le personnel possédant des compétences dans les domaines pertinents, personnel qui pourrait être détaché au Secrétariat de l'ONU pour des affectations de courte durée. (Page 55)
16. Le secrétaire général, conjointement avec les États membres intéressés, devrait créer un état-major onusien permanent de niveau opérationnel, qui serait entièrement déployable, intégré et multinational; il compterait de 30 à 50 personnes, un peu plus en période de crise, et serait chargé d'élaborer des plans d'urgence et de procéder à un déploiement rapide sur autorisation du Conseil de sécurité.

Afin de garantir sa multidimensionnalité, l'état-major devrait comporter une importante direction des affaires civiles entretenant des liens avec les principaux organismes, notamment humanitaires, et avec les secteurs non gouvernementaux. (Page 57)

17. L'état-major de niveau opérationnel devrait être chargé de mettre en oeuvre des plans d'urgence génériques dès le déclenchement des mécanismes d'alerte rapide, d'assurer une liaison avec les organismes régionaux, et de réaliser divers objectifs de formation. (Page 57)
18. Les Nations Unies devraient élaborer un concept de groupes d'avant-garde qui grefferait à l'état-major de niveau opérationnel des éléments tactiques fournis au secrétaire général par les États membres, par le biais du Système des arrangements relatifs aux forces en attente. (Page 58)



19. Le secrétaire général et les États membres devraient envisager d'organiser les unités en attente comme des « éléments de ressources » multinationales, qui correspondraient à des fonctions (force d'observation, force d'aide humanitaire, force de surveillance du cessez-le-feu, etc.), et de prévoir une formation et des exercices pertinents, ce qui ferait gagner du temps le moment venu. Ces éléments de ressources pourraient être chargés de certaines des tâches les plus nouvelles des opérations multidimensionnelles (secours en cas de catastrophe naturelle, urgences humanitaires) et travailleraient en étroite collaboration avec d'autres secteurs de l'ONU et avec les organisations non gouvernementales. (Page 58)
20. Les États membres devraient collaborer avec les Nations Unies pour faire en sorte qu'un personnel civil qualifié soit disponible pour servir dans des opérations de paix, notamment dans les domaines suivants : police civile, droits de la personne, conseils juridiques et observation d'élections.

Les États membres devraient être invités à organiser des sessions de formation conduisant à la création de listes d'experts pour les missions urgentes. (Page 59)
21. Le secrétaire général devrait définir, en coopération avec les États membres, un ensemble de normes de formation génériques et de normes particulières aux différentes missions, ainsi que des programmes de formation « types » applicables à tous les pays fournisseurs de troupes. Les États membres qui ont conclu avec le secrétaire général un arrangement relatif aux forces en attente devraient présenter à l'ONU des rapports annuels décrivant les activités de formation entreprises et proposées pour les unités visées par les arrangements relatifs aux forces en attente. (Page 61)
22. Le secrétaire général devrait, en coopération avec les États membres, constituer un groupe d'experts en technologie de haut niveau, qui étudierait l'application potentielle des technologies de pointe pour renforcer, d'une part, l'efficacité de l'ONU dans les opérations de paix et, d'autre part, sa capacité de réagir plus rapidement face à des situations de crise. (Page 65)
23. Le secrétaire général devrait examiner, conjointement avec les États membres intéressés, la faisabilité technique de constituer à long terme, au sein du Secrétariat de l'ONU, une force de police civile permanente qu'il sera possible de déployer rapidement dans les opérations voulues. (Page 67)
24. À long terme, il serait bon d'envisager la création d'états-majors régionaux de niveau opérationnel, une fois qu'un premier état-major aura été établi et que l'on aura évalué sa performance et sa pertinence. (Page 67)
25. Le secrétaire général pourrait examiner la faisabilité politique et technique de mettre sur pied un Groupe d'urgence permanent de l'ONU. Dans un premier temps, le secrétaire général pourrait solliciter des avis sur ce concept et en faire rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité. (Page 70)



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

26. Le secrétaire général devrait, conjointement avec les États membres, encourager un débat international continu pour trouver d'autres moyens de financer l'ONU et lui donner des bases financières plus stables, et il devrait considérer la création d'un groupe d'experts de haut niveau, qui ferait rapport à l'Assemblée générale, afin d'examiner d'éventuelles sources de financement. (Page 72)

Remerciements

Cette étude est le fruit des efforts conjoints du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère de la Défense nationale, de concert avec d'autres organismes intéressés du gouvernement du Canada, dont la Gendarmerie royale du Canada et l'Agence canadienne de développement international. Après l'allocution du ministre des Affaires étrangères du Canada devant la 49e Assemblée générale des Nations Unies, le 23 septembre 1994, un groupe d'orientation a été constitué afin de superviser l'étude. Un groupe central a également été formé pour surveiller directement la rédaction des documents de fond et préparer les documents initiaux. Pendant les 10 mois qu'ont nécessités la recherche et la rédaction, les membres des deux groupes ont mené de vastes consultations auprès des autres gouvernements et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Le gouvernement du Canada assume la responsabilité des recommandations formulées dans l'étude, mais nous désirons exprimer notre gratitude aux nombreux gouvernements, personnes et organismes qui ont contribué à ce rapport. Nous sommes particulièrement reconnaissants aux fonctionnaires des Nations Unies qui ont suivi cette étude de près, malgré leurs nombreuses autres obligations, en cette période particulièrement importante et mouvementée de l'histoire du maintien de la paix.

Afin d'aider le gouvernement du Canada à préparer ce rapport, un groupe consultatif international a été mis sur pied. Présidé par sir Brian Urquhart de la Fondation Ford et John C. Polanyi, prix Nobel, de l'Université de Toronto, il comprenait des experts provenant de gouvernements, d'organisations intergouvernementales, d'établissements d'enseignement et d'organisations non gouvernementales. Voici la liste complète des membres du groupe consultatif international :

Sir Brian Urquhart (coprésident)	Chercheur invité, Fondation Ford (Royaume-Uni)
M. John C. Polanyi (coprésident)	Département de chimie de l'Université de Toronto (Canada)
M. Mats Berdal	Chercheur, Institut international d'études stratégiques (Norvège)
Lgén. Çevik Bir	Ancien commandant, ONUSOM II (Turquie)
M. Jocelyn Coulon	Journaliste, <i>Le Devoir</i> (Canada)
Prof. David Cox	Département d'études politiques, Université Queen's (Canada)

LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE



Mme Cathy Downes	Chercheur principal, force de défense de Nouvelle-Zélande (Nouvelle-Zélande)
Ambassadeur Robert Fowler	Représentant permanent du Canada aux Nations Unies, New York (Canada)
Mgén. Günther Greindl	Directeur des activités internationales, ministère de la Défense (Autriche)
M. Paul Koring	Correspondant en Europe, <i>The Globe and Mail</i> (Canada)
M. Bernard Kouchner	Président, Association pour l'action humanitaire (France)
M. Winrich Kühne	Directeur, Stiftung Wissenschaft und Politik (Allemagne)
Prof. Albert Legault	Département de science politique, Université Laval (Canada)
Prof. Andrew Mack	Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University (Australie)
Mgén. (retraité) Lewis Mackenzie	Ancien commandant adjoint, FORPRONU, (Canada)
Mgén. (retraité) Clive Milner	Ancien commandant, Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) (Canada)
Mme Jessica Mathews	Agrégée supérieure de recherche, Council on Foreign Relations, New York (États-Unis)
M. Alex Morrison	Président, Centre Lester-B.-Pearson de maintien de la paix (Canada)
Igén. (retraité) Satish Nambiar	Ancien commandant, FORPRONU (Inde)
M. Alexander Nikitin	Directeur, Centre des études politiques et internationales (Russie)
Prof. Masashi Nishihara	Directeur, Premier Département de recherche, Institut national de la recherche pour la défense (Japon)
Ambassadeur Robert Oakley	Ancien envoyé spécial des États-Unis en Somalie (États-Unis)
Igén. (retraité) Tadhg O'Neill	Ancien chef d'état-major (Irlande)
M. Olara Otunnu	Président, Académie internationale pour la paix et ancien ministre des Affaires étrangères (Ouganda)
Ambassadeur Hernan Patiño	Ambassadeur auprès de l'Organisation des États américains (Argentine)



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

M. Geoffrey Pearson	Ancien ambassadeur en Union soviétique (Canada)
Prof. Adam Roberts	Professeur titulaire de la chaire Montague Burton de relations internationales, Université d'Oxford (Royaume-Uni)
M. Robert Siekmann	T.M.C. Asser Instituut (Pays-Bas)
Prof. Janice Gross Stein	Département de science politique, Université de Toronto (Canada)
M. James Sutterlin	Université Yale, ancien conseiller spécial auprès du secrétaire général des Nations Unies (États-Unis)
Prof. Josiane Tercinet	Université Pierre Mendès-France (France)

Pendant l'étude, deux colloques ont été organisés sur les concepts fondamentaux relatifs à la capacité de réaction rapide et pour aider les membres du groupe central à approfondir leurs documents. Le premier de ces colloques — tenu du 7 au 10 février 1995 au Centre Lester-B.-Pearson de maintien de la paix à Cornwallis (Nouvelle-Écosse) — portait sur les niveaux opérationnels et tactiques du système des Nations Unies. Les personnes suivantes y ont fait une communication : le mgén. R.A. Dallaire (commandant adjoint, Force terrestre, Canada), le bgén. M.K. Jeffery (ministère de la Défense nationale, Canada), Alex Morrison (Centre Lester-B.-Pearson de maintien de la paix, Canada), le capf. Z.M. Jamka (Secrétariat de l'ONU), le col. R.H. Coffin (JCS des États-Unis), le lgén. (retraité) J.K. Dangerfield (ancien directeur, état-major militaire international, OTAN) et le mgén. (retraité) A.G. Christie (ancien commandant FM(T)-CAE OTAN). Le deuxième colloque, tenu à Québec du 15 au 17 mars 1995, était organisé par l'Institut québécois des hautes études internationales et portait sur les niveaux politiques et stratégiques de l'ONU. Les personnes suivantes y ont fait une communication : Kenneth Calder (ministère de la Défense nationale, Canada), le mgén. J.A. MacInnis (ancien commandant adjoint, FORPRONU), David Malone (ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada), Sergio Vieira de Mello (HCR), le capv. P.W. Dahlquist (ICCEM - EU), le lcol. R. Roan (ICCEM - EU), Y. Takasu (Secrétariat de l'ONU), Chris Coleman (Secrétariat de l'ONU) et le lcol. P. Olson (ministère de la Défense nationale, Canada).

Le groupe consultatif international s'est réuni les 6 et 7 avril 1995 à Montebello (Québec). Après la réunion, d'autres experts internationaux se sont joints au groupe consultatif international dans le cadre d'une conférence élargie pour se pencher sur les principaux thèmes de l'étude. Les personnes suivantes y ont fait des communications : Cathy Downes, James Sutterlin, Sergio Viera de Mello et le mgén. R. Dallaire; les ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale y ont également fait une déclaration. Parmi les autres participants à la conférence, mentionnons le bgén. A. Ghani, Dick Leurdijk, David Lightburn, Elisabeth Lindenmayer, le lcol. S.E. Moffat, l'ambassadeur Mario Sica, Henk Swarttouw et le professeur Tullio Treves.

LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE



Le groupe d'orientation de hauts fonctionnaires qui a dirigé l'étude comprenait des personnes déléguées par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et par le ministère de la Défense nationale :

M. Michael Kergin (coprésident)	Sous-ministre adjoint (Affaires politiques et Sécurité internationale), MAECI
M. Kenneth Calder (coprésident)	Sous-ministre adjoint (Politiques et Communications), MDN
Col. M. W. Appleton	Équipe de planification des politiques, MDN
M. Daniel Livermore	Directeur, Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix, MAECI
M. David Malone	Directeur général, Groupe des politiques, MAECI
M. Randy McCauley	Conseiller principal en matière de politique du ministre de la Défense nationale
M. Michael Pearson	Conseiller principal en matière de politique du ministre des Affaires étrangères
Lcol. J.P. Culligan	Direction des politiques internationales, MDN
Lcol. L.W. Bentley	Chef, Section du maintien de la paix, MAECI

Le groupe central, coprésidé par Daniel Livermore du MAECI et le Col. M.W. Appleton du MDN, s'est réuni à 13 reprises pendant six mois; la première fois en novembre 1995. Les autres membres de ce groupe étaient :

Mme Jane Boulden	Université Queen's
M. Brent Cowan	Université de Montréal
M. Maxime Faille	Université d'Ottawa
Professeur Michel Fortmann	Université de Montréal
Major (retraité) T.T. Itani	Ancien aide du commandant de la FORPRONU
Professeur W. Andy Knight	Université Bishop's
M. Peter Langille	Consultant à Ottawa
Professeur Allen Sens	Université de la Colombie-Britannique



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

Diverses autres personnes ont grandement contribué aux recherches et à la rédaction de ce rapport : Alison Grant, MAECI, Ana Maia, MDN, Wendy Winch, MAECI et Gregory Wirick, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, Ottawa. Les professeurs David Cox de l'Université Queen's et Albert Legault de l'Université Laval ont accepté d'éditer les documents de certains collaborateurs et de les publier dans un volume séparé, *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects/Les capacités de réaction rapide de l'ONU : exigences et perspectives*, qui sera produit par le Centre Pearson du maintien de la paix. On pourra obtenir des exemplaires de cet ouvrage en communiquant avec Stephanie Blair (Tél.: (902) 638-8042/Fax: (902) 638-8888).

RENOIS

- 1 Rapport du secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, Supplément à l'Agenda pour la paix : Rapport de situation présenté par le secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, 3 janvier 1995, (A/50/60), par. 11.
- 2 Ibid., par. 12.
- 3 The Independent Working Group on the Future of the United Nations, *The United Nations in its Second Half-Century*, New York, juillet 1995, p. 6. (Traduction libre)
- 4 Erskine Childers et Brian Urquhart, « Strengthening International Response to Humanitarian Emergencies », dans *Towards a More Effective United Nations, Development Dialogue*, 1991 : 1-2. (Traduction libre)
- 5 Ibid., *The Bellagio Statement*, 1992, p. 112. (Traduction libre)
- 6 Exposé du major-général Roméo Dallaire à la Conférence internationale sur la capacité de réaction rapide des Nations Unies, Montebello (Québec), 7 et 8 avril 1995, p. 15/19.
- 7 Gareth Evans, *Cooperating for Peace : the Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St Leonards, 1993, p. 90. (Traduction libre)
- 8 Margaret Anstee, « Angola : the Forgotten Tragedy, a Test Case for U.N. Peacekeeping », *International Relations* : 11:6, décembre 1993, p. 502. (Traduction libre)
- 9 Supplément à l'Agenda pour la paix, paragraphe 44.
- 10 Adam Roberts, « Proposals for UN Standing Forces : History, Tasks and Obstacles », communication présentée à la conférence internationale de Montebello, les 7 et 8 avril 1995, p. 17. (Traduction libre)
- 11 Allocution de Dag Hammarskjöld, ancien secrétaire général des Nations Unies, à l'Université de Chicago, 1960.



- 12 US Army Field Manual, 100-5, juin 1993, pp. 13-16.
- 13 Cathy Downes, « Troop Contributors and the UN's Capability for Rapid Reaction », communication faite à la conférence de Montebello, 7 et 8 avril 1995, p.19.
- 14 Rapport du secrétaire général, Questions relatives aux programmes : évaluation, rapport intérimaire sur l'évaluation approfondie du maintien de la paix : phase de démarrage, 14 mars 1994, (E/AC.51/1994/3), p.33.
- 15 Rapport du secrétaire général, Renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix, 14 mars 1994, (A/48/403), par. 12.
- 16 Un contrat de fourniture de services pour le maintien de la paix définit le personnel, le matériel ou l'équipement que doit fournir le pays fournisseur, ainsi que la logistique administrative et les responsabilités financières des Nations Unies et de l'État membre concernant l'établissement, le déploiement, le soutien et le redéploiement d'un contingent de l'État membre dans le cadre d'une opération de maintien de la paix de l'ONU. Le Contrat garantit que la fourniture de personnel et d'équipement est régie par des modalités de remboursement globales et simplifiées qui permettent aux deux parties de prévoir les dépenses en fonction de coûts standard convenus et d'activer le remboursement en soumettant une demande qui soit conforme aux conditions du contrat.
- 17 Voir l'US Army Regulation 700-137, Logistics Civilian Augmentation Program.
- 18 Renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix, par. 47.
- 19 Ibid., par. 53.
- 20 Déclaration du président du Conseil de sécurité, S/PRST/1994/36, 27 juillet 1994.
- 2 Supplément à l'Agenda pour la paix, par. 33.
- 22 Cité dans le Rapport sur la Conférence internationale sur la capacité de réaction rapide des Nations Unies, Montebello (Québec), 7 et 8 avril 1995, p.17.
- 23 Rapport du secrétaire général, Commandement et conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 21 novembre 1994, (A/49/681), p. 4.
- 24 Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 18 novembre 1994, (A/49/664), p. 5.
- 25 Paul LaRose-Edwards, « *UN Internal Impediments to Peace-keeping Rapid Reaction* », 2 avril 1995, p. 32.
- 26 Rapport du secrétaire général, Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies : Restructuration du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, A/49/336, 24 août 1994, par. 34.
- 27 US Presidential Decision Directive, Reforming Multilateral Peace Operations, mai 1994, p. 7. (Traduction libre)



LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU : VERS UNE CAPACITÉ DE RÉACTION RAPIDE

- 28 Cité dans le Rapport sur la Conférence internationale sur la capacité de réaction rapide des Nations Unies, Montebello (Québec), 7 et 8 avril 1995, p. 15.
- 29 En principe, tous les postes devraient être entièrement financés par le budget de l'ONU (ce qui permettrait à tous les États membres de postuler des emplois sur un pied d'égalité), mais en raison de la crise financière actuelle, un grand nombre de personnes détachées par les États membres et les armées constituent un ingrédient essentiel de la réussite.
- 30 Lgén. (retraité) J.K. Dangerfield, « Military staff in an International Organization », document d'information rédigé à l'intention du Centre Lester B. Pearson pour le maintien de la paix, 8 février 1995, p. 14.
- 31 Ministère de la Défense nationale, « Contribution à la sécurité internationale », Livre blanc sur la défense, 1994, p.28
- 32 « Opérations onusiennes de maintien de la paix : Entrevue avec le major-général Maurice Baril », Nouveau Monde, Bulletin d'information du Réseau canadien pour la réforme des Nations Unies, no 3, mars 1995, p. 6.
- 33 Mgén. (retraité) Andrew G. Christie, « Multinational Rapid Reaction Forces : Applying NATO's Experience to the UN Rapid Reaction Requirement », version augmentée d'un exposé présenté au Centre Lester-B.-Pearson pour le maintien de la paix, 8-10 février 1995, p. 2.
- 34 Barry M. Blechman et J. Mathew Vaccaro, « Training for Peacekeeping The United Nation's Role », Stimson Center Report, no 12, juillet 1994.
- 35 Gouvernement du Canada, Overhead Remote Sensing for United Nations Peacekeeping, avril 1990. (Traduction libre)
- 36 Supplément à l'Agenda pour la paix, par. 43.
- 37 Consigné dans le Rapport sur la Conférence internationale sur la capacité de réaction rapide des Nations Unies, Montebello (Québec), 7 et 8 avril 1995, p. 2.
- 38 Selon un examen préliminaire d'une option possible par le groupe d'étude, un état-major de ce type pourrait se composer de 200 militaires, sans compter le personnel de soutien et celui des infrastructures. L'état-major disposerait en outre d'un groupe de civils d'environ 85.
- 39 Gouvernement des Pays-Bas (La Haye), A UN Rapid Deployment Brigade, avril 1995, p. 18.
- 40 The United Nations in Its Second Half Century, p. 46
- 41 InterAction Council, The Future Role of the Global Multilateral Organisations, juin 1994, p. 19. (Traduction libre)