



CHECK AGAINST DELIVERY  
SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

STATEMENT BY

AMBASSADOR PAUL HEINBECKER  
PERMANENT REPRESENTATIVE OF CANADA  
TO THE UNITED NATIONS

TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL

ON

THE SITUATION IN ANGOLA

NEW YORK, FEBRUARY 22 & 23, 2001

-----  
DÉCLARATION DE

L'AMBASSADEUR PAUL HEINBECKER  
REPRÉSENTANT PERMANENT DU CANADA  
AUPRÈS DES NATIONS UNIES

AU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

SUR

LA SITUATION EN ANGOLA

NEW YORK, LE 22 & 23 FÉVRIER 2001



Mr President,

Thank you for having convened this important meeting on the report of the Monitoring Mechanism on the sanctions against UNITA.

We warmly welcome the return to this Chamber of the distinguished Minister of External Relations of Angola, His Excellency Joao Bernardo de Miranda. It is entirely appropriate that he be here. At issue is nothing less than this Council's commitment to the people of Angola. Also at issue is the credibility of the Security Council, in fact, of the UN itself -- that is, of all of us.

The members of the Monitoring Mechanism are to be commended for the excellent and detailed report they submitted to this Council (S/2000/1225). Theirs is extraordinarily difficult work. They have done it well, with dedication and professionalism, despite the often frustrating disregard for their work by the apparently paralyzed UN bureaucracy. This Council and Organization -- we all -- are in their debt.

The findings of the Monitoring Mechanism are entirely consistent with those of the Panel of Experts on Angola. Each report corroborates the other despite having been prepared by separate groups of experts, appointed through different processes.

The report of the Monitoring Mechanism provides welcome reading insofar as it demonstrates that progress is being made and that some Member States -- Belgium and Bulgaria, for example -- have taken serious steps to correct the deficiencies identified by the Panel of Experts. The Governments of Belgium and Bulgaria, and the other governments that have made a genuine effort to improve the implementation of the sanctions against UNITA, are to be commended. The purpose of sanctions enforcement monitoring is not to punish but rather to ensure that the sanctions in question are being applied ... that behaviour is being changed, that loopholes are being closed.

We also welcome the Monitoring Mechanism's conclusion that "there is no doubt that the sanctions ... are hurting UNITA's ability to wage war".

The report provides distressing reading, however, insofar as it demonstrates that a small number of Member States have not been respecting the decisions of this Council regarding UNITA. Indeed, it is of particular concern that one Member State, Burkina Faso, was cited not only by both monitoring bodies on Angola, but also by the Panel of Experts on Sierra Leone -- that is, by three separate, independent groups of experts. Such action by a Member State constitutes an affront to this Council and to this Organization as a whole -- that is, to us all. Burkina Faso's is perhaps the most conspicuous, but regrettably not the only, example of a member state that is not complying with its sanctions obligations.

In its resolution 1295 (2000) of 18 April 2000, which was adopted unanimously, this Council formally expressed "its readiness ... to consider appropriate action in accordance with the Charter of the United Nations in relation to States it determines to have violated the measures" against UNITA. An initial decision in this regard was to have been taken by November 18<sup>th</sup> of last year but this deadline was missed because of delays in the appointment of the Monitoring Mechanism. It is crucial -- both to the credibility of this Council and to the realization of the objectives for which the sanctions were imposed -- that this difficult decision be taken soon. In cases where the Council's decisions are deliberately flouted, the Council must not shrink from making an appropriately vigorous response.

In our view, the imposition of secondary sanctions targeting the sanctions-busters is an entirely appropriate option. Sanctions violators are well aware of their responsibilities and of the potential consequences of evading them.

Other options for Council action might include a requirement for States deemed to be in violation of the sanctions to report regularly to the Council on steps taken to comply with them. This could be supplemented by periodic visits to those States by delegations of Council members to ascertain that those remedial steps are adequate and have taken effect.

The point is that violators should be isolated by the international community until they comply with Security Council-imposed -- and internationally accepted -- standards of behaviour.

Resolution 1295 (2000) also took up the majority of the recommendations contained in the Panel of Experts report and provided a blueprint for further action in each of the areas covered by the sanctions regime. When fully acted upon, these stand to further degrade UNITA's capacity to wage war, by reducing its revenues, increasing its costs, and choking off its supply.

Significant progress has been made in some of these areas -- for example, on conflict diamonds, largely under the leadership of South Africa and other Southern African producer states. The diamond industry has taken impressive preliminary measures to reform its operations. These must be consolidated and built upon if the industry is to live up to its promise as a true partner in eliminating conflict diamonds.

Action in other areas is underway, including with regard to the convening by Canada and Hungary of an expert meeting on the implementation of arms embargoes, and by Switzerland of an expert meeting on financial sanctions. The appointment, by the Council of Ministers of the Organization of African Unity (OAU), of an *Ad Hoc* Committee to evaluate the implementation of resolution 1295 (2000), is especially welcome, and we look forward to the Committee's report, due this month. The Southern African Development Community (SADC) is also seized at the ministerial level in the implementation of resolution 1295. This, too, is welcome.

More remains to be done, by no means in Africa alone. The full implementation of resolution 1295 (2000) should be a priority for the Council. So, too, should be the early implementation of the additional recommendations contained in the report of the Monitoring Mechanism, recommendations we believe to be both realistic and achievable. The report of the Monitoring Mechanism emphasized new areas requiring Council attention, most notably the roles of arms brokers and air transport companies in sanctions violations.

In the course of our work as Chair of the Angola Sanctions Committee (1999-2000), the Canadian Government became absolutely convinced that enforcement monitoring is necessary if targeted sanctions are to work. Quite simply, if the Council is not willing to enforce its sanctions, there is no point in pretending to impose such measures or in retaining them. The world can recognize such frauds when it sees them. "Let's-pretend-sanctions" make the world safe for perpetrators and further tarnish the UN in the process. We therefore welcome the Council's decision to extend the mandate of the Monitoring Mechanism, if only for three months, as evidence of the Council's intention. We are grateful to the five members of the Mechanism for agreeing to remain engaged despite the personal inconvenience and sacrifice this may involve.

The existing *ad hoc* monitoring arrangements are not sustainable over the medium or long term, however. We look to the Council to take quick and positive action on the draft resolution before it for the regularization of the Council's monitoring arrangements. That resolution, under the stewardship of France, appears to enjoy widespread support. We are aware of reservations on the part of only three delegations. We appeal to those delegations today to reconsider.

The Monitoring Office proposed in the draft resolution would not constitute a supranational entity, untethered to the Security Council and its various Sanctions Committees. Nor would the proposed Office be at risk of evolving into a large or costly new bureaucracy – a small, dedicated Office with on-going contacts with other organizations would suffice. What the small Office would do is provide an institutional memory and a centre of expertise. It would be mandated by the Council, which would retain full discretion regarding the renewal, or not, of that mandate, and would report through the sanctions committees. The Office would enable the monitoring of targeted sanctions to be made more effective and efficient. It does not make sense to start from scratch each time a monitoring body is appointed. Nor does it make sense to have two or more uncoordinated monitoring bodies operating simultaneously, duplicating each others efforts and travelling to the same capitals to talk to the same people about the same alleged perpetrators.

In the meantime, while the proposed Monitoring Office or alternative means of achieving the same objectives are being discussed, it is essential that the Secretariat continue to improve its ability to support any *ad hoc* monitoring bodies and to facilitate cooperation between them. It is also important that the Secretariat improve its ability to interact with other relevant bodies. For example, since the visit of my predecessor, Bob Fowler, to Lyon in July 1999, the

Security Council has enjoyed exemplary cooperation on the part of Interpol in the area of sanctions monitoring. A single point of contact with Interpol needs to be established by the UN. Until a Monitoring Office is put in place, the Secretariat should identify a contact point.

In the range of possible action open to it in times of need, the Security Council has few options available to it between issuing well-intended but not necessarily compelling statements and authorizing the use of expensive and risky military force. We believe it to be essential that sanctions be preserved and enhanced as an effective, precise, credible and, above all, effective diplomatic tool, and as a viable alternative to words or war. Effectiveness depends on monitoring. We are not talking about unwarranted interference. We are talking about enhancing the U.N.'s effectiveness.

With respect specifically to Angola, the sanctions' objective is to foster a durable political settlement to the war by curtailing UNITA's ability to pursue its objectives through military means and to take through force of arms what was denied to it by Angola's voters in 1992. Sanctions on their own cannot end the human catastrophe that has unfolded in Angola through three decades of fighting, but they can help to create conditions conducive to stopping the war once and for all.

To do so, they must be enforced. We call upon the Council to take the action needed to hasten an end to this horrific civil war. We also call upon the Council to give itself the means to monitor its sanctions decisions. History will judge us all by what you do.

Thank you.

Monsieur le Président,

Merci d'avoir organisé cette réunion importante sur le rapport de l'instance de surveillance des sanctions contre l'UNITA.

Nous nous réjouissons du retour dans cette salle du distingué Ministre des relations extérieures de l'Angola, Son Excellence Joao Bernardo de Miranda. Sa présence ici est tout à fait appropriée. L'enjeu n'est rien moins que l'engagement du Conseil envers le peuple angolais. C'est aussi la crédibilité du Conseil de sécurité qui est en jeu, en fait celle de l'ONU et donc notre crédibilité à tous.

Nous devons rendre hommage aux membres de l'instance de surveillance pour le rapport (S/2000/1225), excellent et détaillé, qu'ils ont soumis au Conseil. Leur travail est extraordinairement difficile. Ils l'ont bien fait, avec dévouement et professionnalisme, malgré l'indifférence souvent frustrante pour leur travail dont a fait preuve la bureaucratie apparemment paralysée de l'ONU. Ce Conseil et l'Organisation -- nous tous -- leur en sont redevables.

Les conclusions de l'instance de surveillance concordent totalement avec celles du Groupe d'experts sur l'Angola. Ces rapports coïncident, bien qu'ils aient été préparés par des groupes d'experts séparés, nommés dans le cadre de processus différents.

La lecture du rapport de l'instance de surveillance est satisfaisante dans la mesure où ce rapport révèle que des progrès ont été réalisés et que certains États Membres - la Belgique et la Bulgarie, par exemple - ont pris de sérieuses mesures pour remédier aux lacunes identifiées par le Groupe d'experts. Il faut rendre hommage aux Gouvernements de la Belgique et de la Bulgarie, ainsi qu'aux autres gouvernements qui ont réellement fait un effort pour améliorer la mise en oeuvre des sanctions contre l'UNITA. Le contrôle de la mise en oeuvre des sanctions n'a pas pour but de condamner mais plutôt de s'assurer que les sanctions en question sont réellement appliquées, que les comportements évoluent et que les lacunes sont comblées.

Nous nous félicitons également de la conclusion de l'instance de surveillance selon laquelle «il ne fait aucun doute que les sanctions ... sont une entrave à la capacité de guerre de l'UNITA».

Par contre, le rapport est déprimant dans la mesure où il démontre qu'un petit nombre d'États Membres n'ont pas respecté les décisions de ce Conseil concernant l'UNITA. Il est en effet particulièrement préoccupant qu'un État Membre, le Burkina Faso, ait été cité non seulement par les deux organes de surveillance en Angola, mais également par le Groupe d'experts sur la Sierra Leone, c'est-à-dire par trois groupes d'experts séparés et indépendants. Une telle action de la part d'un État Membre est un affront fait au Conseil et à l'ensemble de l'Organisation, c'est à dire à nous tous. Le Burkina Faso est peut-être l'exemple le plus visible, mais il n'est malheureusement pas le seul État Membre qui refuse de remplir ses obligations au titre des sanctions.

Dans sa résolution 1295 (2000) du 18 avril 2000, qui a été adoptée à l'unanimité, le Conseil se disait officiellement «prêt à examiner...la possibilité d'une action appropriée conformément à la Charte des Nations Unies en ce qui concerne les États dont il aura constaté qu'ils ont violé les mesures prévues» contre l'UNITA. Une première décision aurait dû être prise à cet égard le 18 novembre de l'an dernier mais cette date limite n'a pas pu être respectée en raison du retard pris dans la nomination de l'instance de surveillance. Il est crucial - tant pour la crédibilité de ce Conseil que pour la réalisation des objectifs visés par ces sanctions - que cette décision difficile soit prise rapidement. Lorsque les décisions du Conseil sont délibérément traitées avec mépris, celui-ci ne devrait pas hésiter à réagir vigoureusement et de manière appropriée.

À notre avis, l'imposition de sanctions secondaires à l'encontre de tous ceux qui ne respectent pas les sanctions est une option totalement appropriée. Ceux qui violent les sanctions sont parfaitement conscients de leurs responsabilités et des conséquences possibles de leurs actes.

Parmi les autres options possibles, le Conseil pourrait aussi exiger des États qui ont de toute évidence violé les sanctions qu'ils présentent régulièrement des rapports au Conseil sur les mesures prises pour les appliquer. On pourrait compléter cette action par des visites périodiques à ces États de délégations de membres du Conseil chargées de s'assurer que ces mesures de redressement sont adéquates et qu'elles ont été mises en oeuvre.

Le fait est qu'il faut que la communauté internationale isole ces mauvais éléments jusqu'à ce qu'ils se plient aux normes de comportement imposées par le Conseil de sécurité et acceptées au niveau international.

La résolution 1295 (2000) reprenait également la majorité des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts et donnait une structure à l'action à déployer dans tous les secteurs couverts par le régime de sanctions. Une fois totalement mises en oeuvre, ces mesures devraient limiter encore davantage la capacité de guerre de l'UNITA en réduisant ses moyens financiers, en augmentant ses coûts et en empêchant son approvisionnement.

Des progrès importants ont été accomplis dans certains de ces secteurs, par exemple en ce qui concerne les diamants de la guerre, largement sous la houlette de l'Afrique du Sud et d'autres États producteurs d'Afrique australe. L'industrie du diamant a adopté des mesures préliminaires remarquables dans le but de réformer ses opérations. Ces mesures doivent être consolidées et complétées si cette industrie veut respecter sa promesse de participer véritablement à l'élimination des diamants de la guerre.

Une action est en cours dans d'autres secteurs, notamment en ce qui concerne l'organisation, par le Canada et la Hongrie, d'une réunion d'experts sur la mise en oeuvre d'embargos sur les armes, et par la Suisse, d'une réunion d'experts sur les sanctions financières. Nous nous félicitons particulièrement de la création, par le Conseil des ministres de



l'Organisation de l'unité africaine, d'un comité spécial chargé d'évaluer la mise en oeuvre de la résolution 1295 (2000) et nous attendons avec impatience le rapport que ce comité devrait présenter ce mois-ci. La communauté de développement de l'Afrique australe a aussi été saisie au niveau ministériel de la mise en oeuvre de la résolution 1295, une mesure que nous accueillons aussi avec satisfaction.

Il reste encore beaucoup à faire, mais pas seulement en Afrique. Le Conseil devrait accorder la priorité à l'application totale de la résolution 1295 (2000). Il en va de même pour la mise en oeuvre rapide des recommandations supplémentaires figurant dans le rapport de l'instance de surveillance, recommandations qui sont, d'après nous, à la fois réalistes et réalisables. Dans son rapport, l'instance de surveillance attirait l'attention du Conseil sur de nouveaux points, et tout particulièrement sur le rôle des courtiers en armes et des compagnies de transport aérien qui violent les sanctions.

Pendant ses travaux à la présidence du Comité des sanctions sur l'Angola (1999-2000), le Gouvernement canadien a acquis la conviction absolue que l'exercice d'un contrôle était nécessaire pour que les sanctions ciblées soient efficaces. Tout simplement, si le Conseil n'est pas prêt à faire appliquer ses sanctions, il n'y a aucune raison de prétendre imposer de telles mesures ou de les conserver. Le monde est parfaitement capable de reconnaître les fraudes de ce genre. Des «prétendues sanctions» ne contribuent qu'à assurer la sécurité des criminels tout en ternissant la réputation de l'ONU. Nous nous félicitons donc de la décision du Conseil de proroger le mandat de l'instance de surveillance, même si ce n'est que pour trois mois, car cette décision prouve les intentions du Conseil. Nous sommes reconnaissants aux cinq membres de l'instance d'avoir accepté de continuer à en faire partie malgré les difficultés et les sacrifices personnels que cela peut leur occasionner.

Toutefois, les accords de surveillance spéciaux qui existent actuellement ne peuvent pas être maintenus à moyen ou à long terme. Nous attendons donc du Conseil qu'il réagisse rapidement et positivement au projet de résolution qui lui est soumis concernant la régularisation des accords de surveillance du Conseil. Cette résolution, présentée par la France, semble bénéficier d'un large soutien. Il semblerait que trois délégations seulement aient émis des réserves. Nous lançons aujourd'hui un appel à ces délégations pour qu'elles revoient leur position.

Le bureau de surveillance proposé dans ce projet de résolution ne constituerait pas une entité supranationale sans lien avec le Conseil de sécurité et ses divers comités des sanctions. Le bureau proposé ne risquerait pas non plus de se muer en une nouvelle bureaucratie lourde et coûteuse -- un petit bureau fortement motivé, ayant des contacts constants avec les autres organisations, nous suffirait. Ce petit bureau constituerait une mémoire institutionnelle et un centre d'expertise. Il recevrait son mandat du Conseil, qui aurait toute liberté de le renouveler ou non, et ce bureau ferait rapport par l'intermédiaire des comités des sanctions. Ce bureau permettrait de surveiller les sanctions ciblées pour les rendre plus efficaces et rationnelles. Il ne semble pas très logique de repartir à zéro chaque fois que l'on nomme un organe de contrôle.

