



REMARKS GIVEN BY H.E. MR. PAUL HEINBECKER, AMBASSADOR AND PERMANENT REPRESENTATIVE OF CANADA

TO THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY

ON THE REPORT OF THE SECURITY COUNCIL

MONDAY, OCTOBER 15, 2001

Mr. President,

Canada speaks on the Report of the Security Council this year as a delegation that was a member of the Council for half of the reporting period.

This explains why we well understand that some practices have to be the way they are.

But equally why we understand that some things can and should to change.

In particular there are three areas in which relatively small changes in Council practice could reap significant benefits in Council performance: cooperation with troop-contributing countries, transparency and accountability.

1) Cooperation with Troop-Contributing countries

One way to improve the effectiveness of Council decision-making is to ensure that there is genuine cooperation with those members most affected by Council decisions on the operation of peacekeeping missions - the troop contributors.

An encouraging start has been made...

We welcome the creation of the Council peacekeeping operations working group.

We wish to work with the Council to go beyond consultations to genuine cooperation.

Such cooperation, if properly executed, would not only narrow the accountability gap between those that make the decisions and those that assume the risks.

It would also ensure that the Council had the best possible information at its disposal from the countries with forces deployed in the field.

Further, it would give the Council access to the perspectives and ideas of the major troop contributing countries.

Present practice does not allow the Council and major troop contributors to engage constructively enough on specific missions.

And it does not afford troop-contributing governments the control and influence their national

parliaments expect them to have when they agree to deploy forces in contemporary complex and dangerous missions.

Current meetings with their consultative orientation are inevitably perfunctory because they are structurally incapable of producing satisfactory results.

The Security Council Working Group on Peacekeeping Operations has the opportunity to correct this practice that was developed in less demanding times for less dangerous missions.

We are therefore hopeful that the views of many contributors as communicated to the Council over the last several months, most recently in a further letter being signed by the permanent representatives of troop contributing countries, will be taken to heart by the Working Group.

Mission specific core groups made up of Security Council members and major contributors of troops specific to particular missions would manage operations cooperatively -not just engage in elective consultations by the grace of the Council or the initiatives of individual council members.

That would go a long way to ensuring that the Council's decisions were sound for each specific mission.

II) Transparency and Engagement

Our second point is on transparency and engagement between Council and non-Council members.

Transparency has been the term of art applied to the more frequent recourse to public meetings we have seen over the last two years.

It is an outcome that Canada, among others, worked towards during our Council tenure and which we welcome.

Holding public meetings of the Security Council permits all members states to have access to the briefing information provided by the Secretariat.

It allows member states to hear how the Council is treating issues on its agenda.

It can, at times, permit input from non-Council member states into the decision-making process of the Council.

At the same time, the Council needs to guard against the temptation to hold public meetings that have more to do with theatre than with policy.

Holding public meetings after decisions have been made on a topic, and resolutions or presidential statements drafted, induces cynicism rather than engagement and indifference rather than cooperation.

The Council has numerous meeting formats at its disposal - from *in camera* meetings, to those to which select members of the membership are invited, to public meetings.

All should be utilized, even at the cost of convenience.

Effective decision-making in a global organization requires that accountability trump convenience.

Techniques also matter.

One of the most important of these in our view, and the one on which there was regrettably the least success in implementation, was the attempt by the Council, led by the United Kingdom, to engage in a more interactive discussion.

Good decision-making is hampered, not facilitated, by non-Council delegations reading out lengthy repetitive statements and by Council members sometimes struggling, sometimes not, to listen to them.

This practice is inefficient.

It is ineffective, and worst, it is self-defeating.

Delegations should ideally intervene to ask questions or to communicate ideas on how, corporately, the Council or the Secretariat might handle an issue differently, or better.

Except for the delegations whose countries are the objects of the exercise, there is rarely a need to put national positions on the record.

Where such a need is felt, formal statements could be tabled, not read.

The lengthy stating and restating of national positions, most of which are well known and change little from meeting to meeting, does nothing to help the Council manage an issue.

Listening and responding to each other with the goal of finding the best corporate way forward, is a more effective way to manage the issues before the Council.

Accountability

Our third point is on accountability, however compelling the rationale for a veto, it remains true that much of the dissatisfaction of the general membership with the Council arises from the use or the threat of the use of the veto.

As previous debates in the General Assembly on Security Council Reform have demonstrated unequivocally, an overwhelming number of delegations continue to call for the curtailment of the veto.

Permanent members who expect the general membership to respect Council decisions need to respond to this dissatisfaction.

We are not suggesting that those who hold the veto renounce it.

But we are suggesting that a voluntary code of conduct on the use of the veto, proposed by

one member of the P5 two years ago, would be a good reform.

From Bosnia to Somalia to Rwanda to Kosovo, to name only a few instances, the veto or the threat of a veto has played a role in the Council's making of poor decisions.

Such a code of conduct could make it clear to the membership under what circumstances veto-holding members consider the use of the veto legitimate.

It would introduce accountability to an instrument whose use, unfortunately, is as often guided by concerns other than for the maintenance of international peace and security.

I personally saw four of five permanent members threaten the use of the veto during my own five months on the Council.

The threats made were not all on matters of vital national importance to the countries in question.

As part of a voluntary code of conduct, the permanent members could agree to meet with the broader membership to explain whenever the veto is employed, what the justification and reasons for its use were.

These steps would go a long way to improving the political accountability of Security Council decision-making.

Financial accountability is also important.

Who is monitoring the Council from the perspective of financial responsibility?

The General Assembly holds a power of the purse.

Greater recourse to that power to ensure that money is well spent is an idea whose time is coming.

Another area ripe for better accountability is the format of Security Council meetings.

This could begin by the Council ending the practice of pretending that its informal, *in camera* meetings do not exist.

Nobody believes that so-called informal consultations are either informal or simply consultations, but this accepted doublespeak has detrimental consequences for accountability.

Depicting these gatherings as non-meetings of the Security Council, greatly understates their importance.

It also puts the records of the meeting beyond the non-members' reach.

It also deprives our successors, as well as future historians and archivists, of the opportunity to access and analyze records of these gatherings.

Accountability on this issue is a matter of concern to the General Assembly not simply because the general membership pays for informal consultations of the Security Council from the extensive support unit within the Department of Political Affairs, to the conference services, to the salaries of the many Secretariat staff that brief these "non-meetings" on a regular basis.

It is also a matter of concern because Council business is everyone's business and because we are all affected by the outcome.

The obligations of the Security Council to the general membership as enshrined in the Charter - especially concerning the procedures for their participation in Council discussion - continue to be breached by placing what looks, feels and smells like meetings of the Security Council beyond the reach of the membership and, indeed, of the Charter.

We do not dispute the need for the Council to meet behind closed doors when situations warrant, as they quite often do.

But the practice of clothing such regular and important in camera meetings of the Security Council in obscurity - with no records -- is a disservice to the membership.

The events of the last month, during which the Council was both effective and efficient in responding to terrorism, illustrates that those many hours spent in the back room, far from not existing, deserve serious and mature record keeping.

We ask therefore that the informal consultations be treated as what they are - private meetings of the Security Council to which the Charter and the Council Rules of procedure should apply.

Last, we suggest that the Report of the Security Council, although moderately useful as a compendium of documents, could benefit from a good deal of editing to help reduce duplication, size and cost.

For example, there is no need to set out the contents of Presidential Statements and Resolutions twice in the Report as they presently are - both in the body of the chapters that describe the Council's treatment of each issue and in a list towards the back of the Report.

Especially as these decisions are themselves the subject of yet another UN document entitled "Resolutions and Decisions of the Security Council".

Also, all decisions, resolutions and presidential statements for the preceding year are available on the UN website.

Let us use this now widely accessible technology to save money that could be better spent.

In sum, the events of the last 5 weeks have demonstrated that the Security Council can respond well to threats to international peace and security.

Our job, the Council's and the Assembly's, is to continue to work to develop better means of cooperation, better habits of transparency and better processes of accountability to make the Council the fully effective organ the dangerous world we live in demands.



INTERVENTION DE S. E. M. PAUL HEINBECKER, AMBASSADEUR ET REPRÉSENTANT PERMANENT DU CANADA AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES

SUR LE RAPPORT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

NEW YORK, 15 OCTOBRE 2001.

Monsieur le Président,

Le Canada intervient sur le rapport du Conseil de sécurité cette année en tant qu'une délégation qui était membre du Conseil pendant la moitié de la période considérée.

Cela explique pourquoi nous comprenons bien que certaines pratiques doivent être ce qu'elles sont mais nous comprenons tout aussi bien que certaines choses peuvent et devraient être changées.

Il y a notamment trois domaines dans lesquels des changements relativement modestes pourraient entraîner des améliorations sensibles dans le fonctionnement du Conseil, à savoir la coopération avec les pays qui fournissent des contingents, la transparence et les obligations liées aux responsabilités.

I. Coopération avec les pays qui fournissent des contingents

Une façon d'améliorer l'efficacité de la prise de décision du Conseil de sécurité est de veiller à ce qu'il y ait une coopération réelle avec les membres les plus touchés par les décisions du Conseil concernant la conduite des missions de maintien de la paix, à savoir les pays qui fournissent des contingents.

Un premier pas encourageant a été fait...

Nous nous félicitons de la création du Groupe de travail sur les opérations de paix.

Nous souhaitons travailler avec le Conseil pour aller au delà des consultations et parvenir à une coopération véritable.

Convenablement mise en oeuvre, une telle coopération permettrait non seulement de combler le fossé en matière d'obligations de rendre des comptes séparant ceux qui prennent les décisions et ceux qui assument les risques, mais encore de faire en sorte que le Conseil obtienne les informations les plus fiables des pays dont les forces sont déployées sur le terrain. Par ailleurs, elle donnerait au Conseil accès aux perspectives et aux idées des principaux pays qui fournissent des contingents.

La pratique actuelle ne permet pas au Conseil et aux principaux pays qui fournissent des contingents de se consulter suffisamment de façon constructive pour chaque mission.

Elle ne permet pas non plus aux gouvernements des pays qui fournissent des contingents d'exercer le contrôle et l'influence que leurs parlements nationaux s'attendent à ce qu'ils aient lorsqu'ils acceptent de déployer des forces dans des missions contemporaines complexes et dangereuses.

Les réunions actuelles à orientation consultative sont forcément organisées pour la forme parce qu'elles sont incapables sur le plan structurel de produire des résultats satisfaisants.

Le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de paix a l'occasion de cette pratique qui a été élaborée, en des temps moins difficiles, pour des missions moins dangereuses.

Nous osons donc espérer que le Groupe de travail prendra à cœur les vues de nombreux pays qui fournissent des contingents, qui ont été communiquées au Conseil au cours des derniers mois, et tout récemment dans une autre lettre que sont en train de signer les représentants permanents de ces pays.

Des groupes centraux spécifiques à chaque mission, composés des membres du Conseil de sécurité et des principaux pays qui fournissent des contingents pour une mission donnée, gèreraient les opérations d'une manière coopérative - au lieu de mener des consultations facultatives selon le bon vouloir du Conseil ou à l'initiative de tel ou tel membre du Conseil.

Cela contribuerait dans une large mesure à faire en sorte que les décisions du Conseil soient rationnelles pour chacune des missions.

II. Transparence et participation

Notre deuxième point concerne la transparence et la participation des pays membres et des pays non membres du Conseil de sécurité.

La transparence est le terme spécialisé appliqué au recours plus fréquent aux séances publiques que nous avons constaté ces deux dernières années.

C'est un résultat pour lequel le Canada, entre autres acteurs, a œuvré pendant son mandat au Conseil et dont nous nous félicitons.

La tenue de séances publiques du Conseil permet à tous les États Membres d'avoir accès aux informations fournies par le Secrétariat. Elle leur permet de savoir comment le Conseil traite les questions inscrites à son ordre du jour. Elle peut, quelquefois, donner aux États non membres l'occasion d'apporter une contribution au processus de prise de décision du Conseil.

Il n'en reste pas moins que le Conseil devrait se garder d'organiser des séances publiques qui tiennent plus du spectacle que d'une orientation générale.

La tenue de séances publiques après que les décisions ont été prises sur une question et que des résolutions ou des déclarations du Président ont été élaborées, encourage au cynisme plutôt qu'à la participation et à l'indifférence plutôt qu'à la coopération.

Le Conseil dispose de plusieurs formats de réunion, qui vont des réunions à huis clos aux séances publiques en passant par celles auxquelles sont invités quelques membres.

Toutes ces formules doivent être utilisées, même au prix de la commodité.

L'efficacité de la prise de décision dans une organisation mondiale exige que les obligations liées aux responsabilités l'emportent sur la commodité.

Les techniques comptent également.

L'une des plus importantes, à notre avis, et celle qui a malheureusement obtenu le moins de succès au niveau de sa mise en œuvre, a été la tentative faite par le Conseil, sous l'impulsion du Royaume-Uni, d'instaurer un dialogue plus interactif.

L'efficacité de la prise de décision est entravée, et non pas facilitée, par les délégations non membres du Conseil qui lisent de longues déclarations répétitives et les membres du Conseil qui s'efforcent, et encore pas toujours, de les écouter.

Cette pratique est inefficace.

Elle est inefficace et, qui pis est, elle va en l'encontre du but recherché.

Il faudrait de préférence que les délégations interviennent pour poser des questions ou communiquer des idées sur la façon dont le Conseil ou le Secrétariat pourrait collectivement traiter une affaire d'une manière différente, ou selon une meilleure approche.

En dehors des délégations dont les pays font l'objet du débat, il est rarement nécessaire de faire consigner les positions des États.

Lorsqu'une telle nécessité s'impose, des déclarations officielles peuvent être communiquées, sans être lues.

Les longues déclarations, maintes fois répétées, dans lesquelles sont énoncées des positions nationales, qui sont bien connues pour la plupart et ne changent guère d'une séance à l'autre, n'aident nullement le Conseil à gérer une question.

Écouter et répondre l'un à l'autre dans le but de trouver collectivement la meilleure manière d'avancer constituent une façon plus efficace de gérer les questions dont le Conseil est saisi.

III. Obligations liées aux responsabilités

Notre troisième point concerne les obligations liées aux responsabilités. Pour impérieuses que soient les raisons d'un veto, il n'en demeure pas moins qu'une grande partie des récriminations des États Membres à l'égard du Conseil découle de l'exercice ou de la menace de l'exercice du droit de veto.

Comme l'ont clairement démontré les débats précédents à l'Assemblée générale sur la réforme du Conseil de sécurité, une majorité écrasante de délégations continue d'exiger la restriction du droit de veto.

Les membres permanents qui s'attendent à ce que les Membres de l'Organisation respectent les décisions du Conseil doivent tenir compte de ces récriminations.

Nous ne proposons pas que ceux qui détiennent le droit de veto y renoncent.

Mais nous estimons qu'un code de conduite volontaire pour l'exercice du droit de veto, proposé il y a deux ans par l'un des membres permanents du Conseil, constituerait une bonne réforme.

De la Bosnie à la Somalie, du Rwanda au Kosovo, pour ne citer que quelques exemples, le veto ou la menace du veto a constitué un facteur dans les décisions peu judicieuses prises par le Conseil.

Ce code de conduite pourrait préciser aux États Membres les conditions dans lesquelles les membres du Conseil qui détiennent le droit de veto considèrent qu'il est légitime de l'exercer.

Il introduirait un élément de responsabilisation dans le recours à un instrument qui, malheureusement, est souvent guidé par des considérations autres que le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Pendant les cinq mois que j'ai passés moi-même au Conseil, j'ai entendu personnellement quatre des cinq membres permanents menacer d'exercer leur droit de veto.

Les menaces ont été exprimées sur des questions qui n'étaient pas toutes d'une importance nationale vitale pour les pays concernés.

Dans le cadre d'un code de conduite volontaire, les membres permanents pourraient convenir de rencontrer les autres États Membres pour s'expliquer chaque fois qu'ils ont recours au veto et indiquer les raisons qui l'ont justifié.

Ces mesures contribueraient pour une grande part à améliorer la responsabilisation politique de la prise de décision au Conseil de sécurité.

L'obligation de justifier l'emploi des fonds est également importante. Qui contrôle le Conseil de sécurité du point de vue de la responsabilité financière ?

L'Assemblée générale tient le cordon de la bourse.

Le moment vient où il faudra exercer davantage ce pouvoir pour s'assurer que l'argent est bien dépensé.

Le format des réunions du Conseil de sécurité constitue un autre domaine dans lequel il est grand temps d'introduire une plus grande obligation de rendre compte.

À cet égard, le Conseil pourrait commencer par mettre un terme à la pratique consistant à vouloir faire croire que ses séances officielles à huis clos n'existent pas.

Nul ne croit que les prétendues consultations officielles soient vraiment officielles ou tout simplement des consultations, mais ce double langage a des incidences fâcheuses pour la responsabilisation.

Décrire ces rencontres comme étant des "non-réunions" du Conseil de sécurité amoindrit grandement leur importance.

Le compte rendu de ces réunions est ainsi mis hors de portée des pays non membres du Conseil.

Nos successeurs, ainsi que les futurs historiens et archivistes, sont également privés de la possibilité d'accéder aux comptes rendus de ces réunions et de les analyser.

L'obligation de rendre des comptes sur cette question est un sujet de préoccupation pour l'Assemblée générale, et ce n'est pas tout simplement parce que les États Membres paient pour les consultations officieuses du Conseil de sécurité, sous la forme d'un important service d'appui au sein du Département des affaires politiques, des services de conférence et des traitements des nombreux fonctionnaires du Secrétariat qui présentent régulièrement des exposés au cours de ces "non-réunions".

C'est également un sujet de préoccupation parce que les affaires du Conseil sont l'affaire de tous et que tous sont touchés par les résultats.

Les obligations du Conseil de sécurité vis-à-vis de l'ensemble des États Membres, telles qu'elles sont énoncées dans la Charte - notamment en ce qui concerne les modalités de participation de ces derniers aux débats du Conseil - continuent d'être violées en mettant ce qui ressemble à des réunions, a tout l'air de réunions et se tient comme des réunions hors de portée des États Membres et, osons le dire, en dehors du cadre défini par la Charte.

Nous ne contestons pas la nécessité pour le Conseil de se réunir à huis clos, lorsque la situation l'exige, comme il le fait souvent.

Mais la pratique consistant à tenir régulièrement à huis clos ces réunions importantes du Conseil de sécurité dans l'obscurité - sans compte rendu - ne sert pas les intérêts des États Membres.

Les événements du mois dernier, au cours desquels le Conseil a été à la fois efficace et rationnel dans sa réaction au terrorisme, illustrent le fait que les nombreuses heures passées dans l'arrière-salle méritent qu'il en soit rendu compte sérieusement et avec précision, au lieu de faire croire qu'elles n'existent pas.

Nous demandons donc que les consultations officieuses soient traitées comme ce qu'elles sont, à savoir des séances privées du Conseil de sécurité auxquelles devraient s'appliquer les dispositions de la Charte des Nations Unies et du règlement intérieur du Conseil.

Enfin, nous estimons que le rapport du Conseil de sécurité, bien qu'il soit relativement utile en tant que recueil de documents, gagnerait beaucoup à être édité pour en réduire la taille et le coût et éviter le double emploi.

Par exemple, il n'y a pas lieu d'énoncer deux fois dans le rapport la teneur des déclarations du Président et des résolutions comme c'est le cas actuellement - d'abord dans le corps du chapitre qui décrit l'examen de la question par le Conseil puis dans une liste vers la fin du rapport, et ce d'autant plus que ces décisions font elles-mêmes l'objet d'un autre document intitulé "Résolutions et décisions du Conseil de sécurité".

De même, toutes les décisions, résolutions et déclarations du Président pour l'année précédente sont disponibles sur le site Web de l'ONU. Faisons usage de cette technologie qui

est désormais largement accessible pour économiser de l'argent qui pourrait être mieux dépensé.

En somme, les événements des cinq dernières semaines ont prouvé que le Conseil de sécurité peut bien réagir aux menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Notre travail , celui du Conseil et de l'Assemblée, est de continuer à œuvrer à la mise en place de meilleurs moyens de coopération, de meilleures habitudes de transparence et de meilleures modalités de responsabilisation pour faire du Conseil de sécurité l'organe pleinement efficace qu'exige le monde dangereux dans lequel nous vivons.

Canada

