



Assemblée générale

Distr. générale
8 octobre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 101 de l'ordre du jour

Promotion et protection des droits de l'enfant

Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés*

Résumé

Le présent rapport fait le bilan des progrès accomplis dans la prise en compte par le système des Nations Unies des questions concernant les enfants touchés par les conflits et des lacunes qui persistent dans ce domaine. Cette prise en compte dans les principaux organismes des Nations Unies et par les activités de l'ensemble du système est une condition fondamentale pour la « phase de mise en œuvre » des initiatives qui visent la protection des enfants touchés par la guerre et, à terme, leur sécurité et l'amélioration de leurs conditions de vie.

Des progrès notables ont été accomplis particulièrement dans le domaine de la paix et de la sécurité, qu'il s'agisse de l'engagement systématique et concerté du Conseil de sécurité ou de l'intégration de la protection des enfants dans les mandats des opérations de maintien de la paix et les activités thématiques pertinentes de l'ensemble du système des Nations Unies. Toutefois, la situation demeure précaire et risque de se détériorer si les résultats obtenus jusqu'à présent ne sont pas consolidés et institutionnalisés. Par ailleurs, on note des failles bien visibles, qu'il s'agit de combler, dans le système de riposte des Nations Unies.

En conclusion, le rapport met en évidence la nécessité d'un engagement et d'une action étendus à l'ensemble du système des Nations Unies, afin que la question des enfants touchés par les conflits armés soit systématiquement prise en considération lors de l'établissement des stratégies et des programmes. Dans la pratique, ceci nécessite l'engagement ferme des responsables des principaux organismes des Nations Unies, ainsi que la mobilisation et l'allocation des ressources financières et humaines nécessaires, sans délai.

* La soumission tardive du présent rapport est due à une grave pénurie de personnel et à des contraintes budgétaires au sein du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés.

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 51/77 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 1996, par laquelle le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés a été défini et celui-ci a été prié d'établir un rapport annuel. Depuis, l'Assemblée générale a prorogé par deux fois le mandat du Représentant spécial, dont récemment par sa résolution 57/190 de décembre 2002.

Faire de la « phase de mise en œuvre » une réalité pour les enfants touchés par la guerre

2. Malgré des progrès notables, la situation des enfants touchés par les conflits demeure grave et inacceptable. On ne peut qu'être troublé par l'ampleur du fossé qui sépare les atrocités dont sont victimes les enfants, d'une part, et les normes clairement définies ainsi que les initiatives concrètes mises en place pour leur protection, d'autre part. Aussi, tout au long de son mandat, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés a fait de la campagne pour la « phase de mise en œuvre » le leitmotiv de ses activités de plaidoyer. Pour combler le fossé existant, la communauté internationale devra désormais abandonner la phase d'établissement des normes au profit de l'application de ces normes sur le terrain. Lancée par l'Assemblée générale, la campagne a depuis été avalisée par le Conseil de sécurité.

3. La campagne pour la « phase de mise en œuvre » comprend quatre volets essentiels : activités de plaidoyer et de diffusion des normes de protection des enfants touchés par les conflits armés; développement et renforcement des réseaux locaux de la société civile à des fins de sensibilisation, de protection et de surveillance; création d'un mécanisme de contrôle et de notification, pour assurer le respect des normes susmentionnées; prise en compte des questions relatives aux enfants dans les conflits armés à l'échelle des programmes et des mécanismes des institutions principales, tant au sein du système des Nations Unies qu'en dehors. Le présent rapport est entièrement consacré à la prise en compte de la question des enfants touchés par les conflits armés. Il vise en particulier à faire le bilan des progrès accomplis en ce sens dans le système des Nations Unies, et à évaluer ceux qui restent à accomplir.

II. Prise en compte de la question de la protection des enfants victimes des conflits dans les activités du système des Nations Unies

A. Intégration de la question dans les travaux du Conseil de sécurité

1. Inscription de la question de la protection des enfants à l'ordre du jour du Conseil de sécurité

4. Depuis le début de son mandat, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés plaide en faveur de propositions particulières concernant l'engagement systématique du Conseil de sécurité en faveur de la protection des enfants victimes de conflits armés. Depuis 1999, le Conseil a pris des

initiatives importantes et sans précédent qui ont considérablement fait progresser la cause des enfants victimes des conflits armés et ont amélioré l'efficacité de l'intervention du système des Nations Unies. Le Représentant spécial a collaboré avec des membres du Conseil en vue de faire figurer cette question parmi les objectifs de l'action pour la paix et la sécurité.

5. Depuis 1999, le Conseil de sécurité consacre chaque année un débat à l'examen de la question des enfants touchés par les conflits armés. Ce débat est l'occasion de présenter aux membres du Conseil le sort de ces enfants et d'étudier les propositions faites pour renforcer leur protection. C'est aussi l'occasion pour les jeunes eux-mêmes de présenter leurs vues directement au Conseil et pour les organisations non gouvernementales de conférer avec celui-ci sur la question, grâce à la « formule Arria ». Le débat et l'examen annuels consacrés par le Conseil de sécurité à la question ont permis de réaffirmer la place qu'elle occupe parmi les objectifs de l'action des Nations Unies en faveur de la paix et de la sécurité.

6. Les cinq résolutions adoptées par le Conseil de sécurité depuis 1999 sur la question des enfants touchés par les conflits armés constituent des piliers importants de la structure normative mise en place pour la protection des enfants, et des éléments essentiels de la campagne pour la « phase de mise en œuvre ». Ces résolutions sont aussi l'expression de la collaboration durable et ciblée instaurée pour protéger ces enfants.

2. Importance et évolution des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en faveur des enfants victimes de conflits armés

7. Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en faveur des enfants victimes de conflits armés sont autant d'étapes décisives de la lutte pour la cause de ces enfants. Avec la résolution 1261 (1999), le Conseil a pour la première fois consacré une résolution à une question thématique qui n'était pas liée à une situation particulière ni à un incident récent. En adoptant cette résolution, il a affirmé que la protection et le bien-être des enfants victimes des conflits armés est une question importante au regard de la paix et de la sécurité qui relève bien de l'ordre du jour du Conseil de sécurité. La résolution esquisse le cadre général dans lequel s'inscrit la protection des enfants touchés par les conflits armés, y compris l'intégration de la question relative à la protection de ces enfants dans les opérations de paix des Nations Unies.

8. La résolution 1314 (2000) du Conseil de sécurité définit un plan d'action plus ciblé pour la protection des enfants. Dans cette résolution, le Conseil appelle notamment à mettre fin à l'impunité de ceux qui bafouent les droits de l'enfant, notamment en les excluant des dispositions applicables à l'amnistie, à prendre des mesures contre le commerce illicite des ressources naturelles qui alimente les conflits armés et contribue à la victimisation généralisée des enfants, à s'efforcer d'obtenir la libération des enfants enlevés pendant les conflits armés, à renforcer les capacités des institutions nationales et de la société civile pour protéger les enfants, et à encourager la participation des jeunes aux programmes de paix. La résolution appelle également à l'incorporation de conseillers à la protection de l'enfance dans les opérations de maintien de la paix.

9. La résolution 1379 (2001) du Conseil de sécurité constitue un pas important dans le sens de la « mise en œuvre » en ce sens qu'elle établit la pratique qui consiste à contrôler le respect par les parties à un conflit armé de leur obligation de protéger les enfants et à faire rapport à ce sujet, et, pour le Secrétaire général, à annexer à son rapport annuel au Conseil la liste des parties à des conflits armés qui recrutent ou utilisent des enfants. La résolution exprime aussi le souhait du Conseil d'incorporer des spécialistes de la protection des enfants dans les opérations de maintien de la paix.

10. Dans sa résolution 1460 (2003), le Conseil de sécurité a souscrit à l'appel lancé par le Secrétaire général pour que s'ouvre la « phase de mise en œuvre » des normes et principes internationaux de protection des enfants touchés par les conflits armés. Cette résolution étend la portée des activités de contrôle et de notification en appelant les parties mentionnées dans l'annexe au rapport du Secrétaire général à fournir des informations sur les mesures qu'elles ont prises pour mettre fin au recrutement et à l'utilisation d'enfants dans les conflits armés, et exprime l'intention du Conseil d'envisager de prendre des mesures appropriées pour résoudre ce problème s'il estime que les progrès accomplis demeurent insuffisants. Dans cette même résolution, le Conseil a engagé les parties à un conflit armé à honorer les engagements concrets qu'elles ont pris vis-à-vis du Représentant spécial du Secrétaire général et prié le Secrétaire général de veiller à ce que la protection des enfants dans les conflits armés soit dûment prise en compte dans tous ses rapports au Conseil de sécurité sur la situation de tel ou tel pays.

11. Dans sa résolution 1539 (2004), la plus récente, le Conseil de sécurité a fait des propositions novatrices et ambitieuses, notamment dans le contexte de la concrétisation sur le terrain de la « phase de mise en œuvre ». Les principaux points sont les suivants :

- Le Secrétaire général a été prié de fournir des informations sur le respect des engagements et les progrès des parties mentionnés dans les deux annexes à son rapport, en ayant à l'esprit les autres violations et sévices commis contre les enfants touchés par les conflits armés;
- Les parties mentionnées dans le rapport du Secrétaire général, dont les situations sont à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, ont été priées de préparer, en collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies, des plans d'action concrets assortis de délais pour arrêter le recrutement et l'utilisation des enfants;
- Le Secrétaire général a été prié de mettre au point un plan d'action pour un mécanisme systématique et global de surveillance et de communication de l'information, compte tenu des propositions contenues dans son rapport de 2003;
- Le Conseil de sécurité a rappelé la responsabilité principale qui incombe aux missions de maintien de la paix et aux équipes de pays des Nations Unies d'assurer un suivi effectif des résolutions prises concernant la protection des enfants dans les conflits armés. Ces mesures devraient combler une lacune fondamentale des modalités de la « phase de mise en œuvre ». Les équipes de pays des Nations Unies devront désormais coordonner et assurer le suivi de l'application des résolutions prises, établir un dialogue avec les parties à des conflits, en vue de plans d'action concrets, s'assurer régulièrement que les

parties respectent leurs engagements, et faire rapport au Secrétaire général par l'entremise de son Représentant spécial;

- S'agissant du déploiement de conseillers à la protection de l'enfance, le Secrétaire général a été prié de veiller à ce que leur nécessité, leur nombre et leur rôle soient systématiquement évalués dans la préparation de chaque opération de maintien de la paix;
- Le Conseil de sécurité a réaffirmé qu'il fallait que la protection des enfants dans les conflits armés soit incluse de façon spécifique dans tout rapport portant sur un pays particulier;
- Le Conseil de sécurité a encouragé les organisations régionales à prendre des mesures concrètes, y compris l'intégration de la protection des enfants touchés par les conflits armés dans leurs programmes et leurs structures, et la mise au point d'examen par les pairs et de mécanismes de surveillance et de rapport;
- Le Conseil de sécurité a encouragé le développement et le renforcement des capacités des institutions nationales et des réseaux de la société civile pour assurer la durabilité des initiatives locales de protection des enfants touchés par les conflits armés.

12. L'application et le suivi de la résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité et des autres résolutions du Conseil consacrées aux enfants touchés par les conflits armés nécessiteront l'engagement ferme, la collaboration et la participation de toutes les parties intéressées, spécialement les États Membres de l'ONU, les entités des Nations Unies¹, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales.

13. Le rôle désormais dévolu aux missions des Nations Unies sur le terrain dans le suivi et la coordination de l'application des résolutions et des questions relatives à la protection des enfants dans les conflits armés est un élément majeur de la « phase de mise en œuvre ». Il permettra d'officialiser les pratiques actuelles (jusqu'alors informelles) et d'assurer la prise en considération des questions à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies, de canaliser l'information qui arrive au Siège, et de faire accéder la question de la protection des enfants dans les conflits armés au rang de priorité de l'ensemble du système.

14. En outre, l'inclusion systématique, dans les mandats des missions de maintien de la paix, de dispositions concernant particulièrement la protection des enfants, ainsi que dans les modules de formation et les rapports, et le déploiement de conseillers à la protection de l'enfance sont autant d'aspects pratiques importants des modalités de la « phase de mise en œuvre ». Il s'agira désormais de mettre en place une procédure systématique, tant sur le terrain qu'à l'échelon du Siège, en vue d'assurer l'application et le respect des mesures prises dans ces domaines.

3. Intégration de la question des enfants touchés par les conflits armés dans les résolutions du Conseil de sécurité et les rapports au Conseil de sécurité

15. En réponse à la demande du Conseil de sécurité dans sa résolution 1460 (2003) visant à ce que la protection des enfants dans les conflits armés soit dûment prise en

¹ Le terme d'« entités » des Nations Unies est un collectif qui englobe tous les organismes, fonds, programmes, services et bureaux des Nations Unies.

compte dans tous les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la situation de tel ou tel pays, le Bureau du Représentant spécial, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques ont publié un mémorandum commun, en juillet 2003, à l'intention de toutes les opérations de paix des Nations Unies, demandant l'application de cette disposition. Depuis l'adoption de la résolution 1460 (2003) et la publication du mémorandum, un nombre considérablement plus important de rapports au Conseil de sécurité ont abordé de manière approfondie la question de la protection des enfants. Sur les 69 rapports de pays publiés entre le 10 juillet 2003 et le 30 juin 2004, 29 abordaient des questions relatives aux enfants dans les conflits armés, dans le cas de l'Afghanistan, du Burundi, de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie, de l'Érythrée, du Libéria, de la République démocratique du Congo, de la Sierra Leone, de la Somalie, du Timor-Leste et d'Haïti. S'agissant de l'inclusion d'un chapitre distinct consacré à la protection des enfants, les meilleurs résultats enregistrés se rapportent aux pays où des conseillers à la protection de l'enfance ont été déployés dans le cadre des opérations de maintien de la paix. La protection de l'enfance occupe également une place importante dans les rapports thématiques sur les armes légères, la protection des civils, les femmes, la paix et la sécurité, la prévention des conflits armés et les initiatives sous-régionales en Afrique de l'Ouest.

16. L'engagement croissant du Conseil de sécurité envers la protection des enfants touchés par les conflits armés s'est concrétisé par l'intégration de plus en plus fréquente de dispositions à cette fin dans les résolutions qu'il adopte. Depuis juillet 2003, 11 résolutions sur 60 ont fait référence à la question, dans les cas du Burundi, de la Côte d'Ivoire, d'Haïti, du Libéria, de la République démocratique du Congo, de la Sierra Leone et du Soudan, ainsi qu'une résolution relative à la protection du personnel des Nations Unies.

17. Dans les cas de la Côte d'Ivoire et du Libéria, des dispositions concernant la protection des enfants ont été intégrées dans les résolutions qui définissent le mandat des opérations de maintien de la paix.

Tableau 1

Intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité et dans les résolutions du Conseil de sécurité (1999-2004)

(Les chiffres et les pourcentages ont été calculés en fonction du nombre total de rapports et de résolutions dans lesquels ces questions sont abordées)

| | <i>Rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité abordant la question des enfants touchés par les conflits armés</i> | <i>Résolutions du Conseil de sécurité abordant la question des enfants touchés par les conflits armés</i> |
|-------------------|--|---|
| 2004 (au 30 juin) | 13 sur 35 (37 %) | 4 sur 29 (14 %) |
| | (Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Libéria, Timor-Leste, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, rapports concernant la protection des civils, les enfants touchés par les conflits armés, et les initiatives sous-régionales en Afrique de l'Ouest) | (Burundi, Côte d'Ivoire, Haïti et Soudan) |

| | <i>Rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité abordant la question des enfants touchés par les conflits armés</i> | <i>Résolutions du Conseil de sécurité abordant la question des enfants touchés par les conflits armés</i> |
|------|--|--|
| 2003 | 26 sur 72 (36 %) (Afghanistan, Afrique de l'Ouest, Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie-Érythrée, Libéria, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, rapports concernant les enfants touchés par les conflits armés, ainsi que les armes légères) | 13 sur 66 (20 %) (Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Libéria, résolutions concernant la protection du personnel des Nations Unies, les armes légères et les enfants touchés par les conflits armés) |
| 2002 | 22 sur 67 (33 %) (Afghanistan, Angola, Bosnie-Herzégovine, Guinée-Bissau, Libéria, Palestine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Timor-Leste, rapports concernant les enfants touchés par les conflits armés, les armes légères, la protection des civils, les femmes, la paix et la sécurité, et la prévention des conflits armés) | 4 sur 67 (6 %) (Afghanistan, Angola, République démocratique du Congo et Sierra Leone) |
| 2001 | 23 sur 77 (29 %) (Afghanistan, Angola, Bosnie-Herzégovine, Éthiopie, Érythrée, Guinée-Bissau, Géorgie, Iraq, Libéria, République démocratique du Congo, Sierra Leone, rapports concernant les enfants touchés par les conflits armés, la protection des civils et la prévention des conflits armés) | 7 sur 51 (14 %) (République démocratique du Congo et Sierra Leone, résolutions concernant la prévention des conflits armés et les enfants touchés par les conflits armés) |
| 2000 | 16 sur 76 (21 %) (Angola, République démocratique du Congo et Sierra Leone, rapports concernant les enfants touchés par les conflits armés, les armes légères, la suite donnée au rapport Brahimi et le rôle des opérations de maintien de la paix dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion) | 6 sur 49 (12 %) (République démocratique du Congo, Sierra Leone, résolutions concernant la protection des civils, le VIH/sida et les opérations de maintien de la paix, les femmes, la paix et la sécurité) |
| 1999 | 10 sur 80 (12,5 %) (Afghanistan, Afrique, Bosnie-Herzégovine, République démocratique du Congo et Sierra Leone, rapports concernant la protection des civils) | 7 sur 64 (11 %) (République démocratique du Congo, Sierra Leone et Timor-Leste, résolutions concernant la protection des civils et des enfants touchés par les conflits armés) |

18. Cette tendance à la prise en compte des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les rapports au Conseil de sécurité et dans ses résolutions représente un progrès important mais doit devenir plus systématique et homogène, en vue d'aboutir à des initiatives concrètes en faveur des enfants.

Recommandations

Le Conseil de sécurité devrait étudier les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés chaque fois que la situation d'un pays particulier est à l'examen, et s'assurer que les points pertinents de ces questions sont intégrés dans les résolutions ultérieures.

Les responsables des missions de paix et le Département des opérations de maintien de la paix devraient prendre des mesures spéciales pour assurer l'application des dispositions contenues dans les résolutions 1460 (2003) et 1539 (2004) du Conseil de sécurité, à savoir qu'un chapitre consacré à la protection de l'enfance doit figurer dans tous les rapports concernant un pays particulier.

Les questions relatives à la protection de l'enfance devraient être incluses dans les mandats de toutes les opérations de maintien de la paix dans les pays où les enfants ont été gravement touchés par un conflit armé.

Chaque fois que le Conseil de sécurité dépêche une mission d'enquête sur le terrain, les notes d'information et les discussions devraient comporter une liste récapitulative des questions concernant expressément les enfants.

Le débat annuel du Conseil de sécurité sur la question de la protection des enfants touchés par les conflits armés devrait être consacré à l'examen systématique du respect sur le terrain des engagements pris par les parties concernées. En cas de non-respect, le Conseil devrait envisager de prendre les mesures appropriées.

B. Intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les opérations de maintien de la paix

1. Phase de planification des missions

19. En collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et d'autres organismes des Nations Unies, le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés a préconisé la prise en considération systématique des questions relatives aux enfants dans les conflits armés par les cellules de mission intégrées et les groupes de travail interinstitutions qui sont appelés, depuis le rapport Brahimi, à planifier et à préparer les missions de maintien de la paix des Nations Unies. En conséquence, ces questions ont inspiré les travaux effectués dans le cadre de pays particuliers, notamment en Afghanistan, en Angola, au Burundi, en Colombie, en Côte d'Ivoire, en Haïti, au Libéria et au Soudan. Le Bureau du Représentant spécial, l'UNICEF, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont mis au point ensemble une liste de priorités de la protection de l'enfance qui a récemment servi aux groupes de travail interinstitutions et aux missions d'évaluation au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Haïti, au Libéria et au Soudan. Cette liste a été adaptée de façon à tenir compte des

questions de protection particulières à chaque situation et répercute s'il y a lieu les appels du Conseil de sécurité à la participation de conseillers pour la protection de l'enfance aux opérations de maintien de la paix. Dans chaque situation, des directives donnent une orientation aux principales activités de protection des enfants dans les domaines suivants : désarmement, démobilisation et réinsertion; mesures contre les violences et l'exploitation sexuelles; surveillance et signalement des cas de violation des droits de l'enfant; obligation des belligérants de respecter leurs engagements concernant les enfants.

20. Des activités de plaidoyer concertées menées dans les cellules de mission intégrées des groupes de travail interinstitutions, ont entraîné la prise en considération des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans plusieurs opérations de paix particulières :

- Cellule de mission intégrée concernant l'Afghanistan. Les mesures en faveur des enfants afghans préconisées par le Bureau du Représentant spécial et finalisées après une visite du Représentant spécial dans le pays en juillet 2002, ont été adoptées par la cellule. En collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, le Bureau s'est assuré que les questions concernant les enfants touchés par les conflits armés étaient incluses dans les programmes d'un an et de cinq ans d'assistance à l'Afghanistan;
- Groupe de travail concernant l'Angola. Dans le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur l'Angola (S/2002/834) proposant la constitution d'une Mission des Nations Unies en Angola, il est fait mention de la nécessité de protéger les enfants et de contribuer à leur réinsertion. Le rapport faisait suite à une visite sur le terrain effectuée par le Représentant spécial. Un conseiller à la protection de l'enfance a été détaché auprès de la Mission, d'octobre 2002 jusqu'au terme du mandat de celle-ci;
- Groupe de travail concernant la Côte d'Ivoire. Le Bureau du Représentant spécial, l'UNICEF, l'UNIFEM et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont conjointement proposé d'incorporer les points suivants à la résolution du Conseil de sécurité concernant le mandat de la nouvelle mission en Côte d'Ivoire : aider le gouvernement de réconciliation nationale à exécuter le programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants, en prêtant tout spécialement attention aux besoins particuliers des femmes et des enfants; mettre en œuvre un programme de rapatriement librement consenti et de réinstallation des ex-combattants étrangers, en prêtant spécialement attention aux besoins particuliers des femmes et des enfants; contribuer à la promotion et à la défense des droits de l'homme en Côte d'Ivoire en prêtant une attention particulière aux actes de violence commis contre les femmes et les filles, et aider à enquêter sur les violations des droits de l'homme pour mettre fin à l'impunité. Deux postes de conseiller à la protection de l'enfance ont été créés au sein de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI);
- Groupe de travail concernant le Libéria. Des dispositions de fond relatives aux enfants touchés par les conflits armés ont été intégrées dans les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Libéria ainsi que dans la résolution 1509 (2004) du Conseil, dont des dispositions particulières concernant le plan d'action sur le désarmement, la démobilisation et la

réinsertion. Des fonds spéciaux ont été prévus pour l'éducation, la santé ainsi que le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des enfants dans le rapport sur l'évaluation des besoins concernant le Libéria, établi conjointement par l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale. Des activités de sensibilisation menées par le Représentant spécial ont abouti à la prise en compte des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans l'Accord de paix global au Libéria, signé à Accra en août 2003. Deux postes de conseiller à la protection de l'enfance ont été créés au sein de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL);

- Groupe de travail concernant le Soudan. Les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés ont été intégrées dans le mandat de l'opération de soutien à la paix des Nations Unies au Soudan, qui prévoit également la création d'un poste de conseiller à la protection de l'enfance au sein de la mission préparatoire. Six postes de conseiller sont prévus dans le tableau d'effectifs de la future opération;
- Équipe spéciale pour le Burundi. Le Bureau du Représentant spécial a communiqué des renseignements sur les enfants dans les conflits armés aux membres de la mission d'évaluation au Burundi du Département des opérations de maintien de la paix, afin de préparer la création de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) en 2004. Le rapport d'évaluation comporte des recommandations de mesures destinées à empêcher la violence et l'exploitation sexuelles, ainsi qu'à protéger les enfants contre des pratiques de travail nuisibles. Grâce aux activités de plaidoyer du Représentant spécial, les problèmes des enfants avaient été inclus dans les accords d'Arusha de 2000 sur le Burundi. Trois postes de conseillers à la protection de l'enfance ont été créés au sein de l'ONUB;
- Équipe spéciale pour Haïti. Le Bureau du Représentant spécial a incité à inclure dans le mandat de la mission d'évaluation du Département des opérations de maintien de la paix en Haïti les problèmes des enfants dans les conflits armés, et le souci des enfants s'est marqué dans le rapport présenté au Conseil de sécurité sur Haïti par le Secrétaire général. Un poste de conseiller à la protection de l'enfance a été créé à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

21. L'intégration des problèmes de protection des enfants dans les conflits armés à la planification des missions de maintien de la paix est une manière importante d'en faire une composante organique des missions, la protection des enfants faisant de plus en plus partie de la planification des effectifs et de la définition des missions dès les premiers stades.

Recommandation

Il est indispensable que la cellule de mission intégrée veille à faire inclure expressément les problèmes des enfants dans les conflits armés dans la phase de planification des missions de maintien de la paix, notamment en y faisant prévoir le cas échéant des postes de conseillers à la protection de l'enfance.

2. Déploiement de conseillers à la protection de l'enfance

22. Constatant le rôle essentiel des missions de maintien de la paix des Nations Unies pour la protection des enfants dans toutes les phases des opérations de maintien de la paix, le Conseil de sécurité a approuvé, dans ses résolutions 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003) et 1539 (2004), la proposition du Représentant spécial tendant à déployer des conseillers à la protection de l'enfance chargés d'aider les cadres des missions à faire de la protection des enfants une composante organique de tous les aspects des opérations de maintien de la paix. Cette initiative est aussi pour le Conseil de sécurité une façon de manifester concrètement son engagement en faveur des enfants dans les situations de conflit armé, outre que c'est un exemple de collaboration efficace entre les entités compétentes des Nations Unies qui cherchent à intégrer la protection de l'enfance aux activités de maintien de la paix, et, à terme, à améliorer la situation des enfants sur le terrain. Le Bureau du Représentant spécial, le Département des opérations de maintien de la paix et l'UNICEF conjuguent leur action pour faciliter la mise en œuvre de cette initiative du Conseil, notamment en examinant et recrutant ensemble les candidats et en maintenant une liste de personnes qualifiées susceptibles d'être déployées comme conseillers à la protection de l'enfance.

23. Dans les situations où des conseillers ont été déployés jusqu'à présent, ils ont joué un rôle crucial, veillant à faire intégrer la protection de l'enfance aux politiques et aux activités des missions. Globalement ils sont chargés de veiller à faire de la protection de l'enfance un souci prioritaire au cours des différentes phases du maintien et de la consolidation de la paix. Au sein d'une opération de maintien de la paix, le conseiller donne des avis aux cadres de la mission, habituellement le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, sur la manière d'intégrer le souci des enfants dans tous les programmes et activités voulus de maintien et de renforcement de la paix, c'est-à-dire de faire de la protection de l'enfance une composante organique de l'œuvre de la mission, dans tous les types d'activité, militaire, de police et civile. Un aspect central, expressément demandé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1314 (2000) est celui de la formation sur les questions de protection et de droits des enfants à assurer à l'ensemble du personnel des opérations de paix des Nations Unies. Les conseillers à la protection de l'enfance sont essentiels en outre à la mise en œuvre de la politique de tolérance zéro des violences et de l'exploitation sexuelles, du fait notamment qu'ils font partie des instances d'examen des comportements à l'échelon des missions. Les conseillers font office également de contact et d'interlocuteur entre les missions et les différents acteurs qui sur place travaillent pour les enfants, notamment l'équipe de pays, le gouvernement du pays, les organisations non gouvernementales, la communauté diplomatique et les bailleurs de fonds. Ils se guident dans leur travail sur le mandat type des conseillers à la protection de l'enfance, mis au point conjointement par le Bureau du Représentant spécial et le Département des opérations de maintien de la paix. À partir de ce mandat, les conseillers élaborent des plans de travail plus spécifiques, en prise sur les principaux problèmes des enfants dans le pays considéré.

24. Il importe de souligner qu'il existe une complémentarité particulière entre les conseillers à la protection de l'enfance et l'UNICEF. Dans les pays, quelle que soit la situation, c'est l'UNICEF qui définit l'orientation des activités en faveur des enfants, les conseillers s'employant à plaider leur cause selon les priorités définies par l'UNICEF. Les échanges réguliers d'informations et les consultations continues

permettent de répartir les tâches en fonction de l'avantage comparatif, des capacités et des compétences techniques des uns et des autres. On peut en donner pour exemple le cas de la Sierra Leone, où les conseillers ont travaillé en collaboration étroite et efficace avec l'UNICEF pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) des enfants, la participation des enfants aux instances judiciaires de transition et leur protection, le perfectionnement du cadre juridique de protection de l'enfance, et le renforcement des moyens des ministères compétents, de la force de police et de l'armée nationales. En République démocratique du Congo, les conseillers à la protection de l'enfance intégrés à la MONUC ont coopéré étroitement avec l'UNICEF pour surveiller et signaler les cas d'abus graves contre les enfants. Parallèlement, des fonctions internes importantes des opérations de maintien de la paix, dont la formation systématique du personnel, sont aussi des activités centrales des conseillers.

25. Il y a en ce moment 17 conseillers déployés dans les opérations de maintien de la paix, en Sierra Leone, en République démocratique du Congo, au Libéria et en Haïti. Le déploiement de conseillers dans les opérations au Burundi et en Côte d'Ivoire est imminent, de même qu'à la mission d'évaluation au Soudan. On trouvera récapitulé dans le tableau ci-après la situation des conseillers en septembre 2004.

Tableau 2

Conseillers à la protection de l'enfance déployés dans les opérations de maintien de la paix

| <i>Pays</i> | <i>Mission</i> | <i>Nombre de conseillers figurant au tableau d'effectifs</i> | <i>Nombre de conseillers en poste</i> | <i>État d'avancement</i> |
|----------------------------------|----------------------|--|---------------------------------------|------------------------------------|
| République démocratique du Congo | MONUC | 15 | 12 | Recrutement en cours |
| Sierra Leone | MINUSIL | 2 | 1 | Recrutement en cours |
| Libéria | MINUL | 2 | 2 | Intégralement déployés |
| Côte d'Ivoire | ONUCI | 2 | – | Recrutement en cours |
| Burundi | ONUB | 3 | – | Recrutement en cours |
| Haïti | MINUSTAH | 1 | 1 | Intégralement déployés |
| Soudan | Mission d'évaluation | 1 | – | Déploiement prévu de 6 conseillers |
| Angola | MINUA | 1 | 1 | Mandat terminé (2003) |
| Total | | 27 postes répartis | 17 conseillers déployés | |

26. Comme le montre le tableau 2 ci-dessus, il y a maintenant sept opérations de maintien de la paix dotées de postes de conseiller à la protection de l'enfance. Cela en laisse toutefois plusieurs où existent de gros problèmes des enfants et des conflits armés et où il n'est pas prévu pour l'instant d'en déployer.

Recommandations

Pour que les problèmes des enfants dans les conflits armés deviennent une composante organique des activités de maintien de la paix des Nations Unies, il faudrait surveiller ces situations, communiquer des rapports et assurer la formation nécessaire, et évaluer systématiquement, lors de la préparation de chaque opération de maintien de la paix, le nombre de conseillers à la protection de l'enfance et leur rôle.

Il faudrait nommer au Département des opérations de maintien de la paix, au Siège, un coordonnateur de la protection de l'enfance, afin que la pratique de déployer des conseillers à la protection de l'enfance et de mener ce processus devienne systématique, et leur assurer plus systématiquement avis et appui sur le terrain.

Vu la grande expérience déjà accumulée sur le terrain, le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, le Département des opérations de maintien de la paix et l'UNICEF devraient consacrer un inventaire des enseignements à tirer et des pratiques optimales du déploiement et de l'activité des conseillers à la protection de l'enfance.

C. Intégration des problèmes des enfants dans les conflits armés aux activités thématiques pertinentes

27. Le Bureau du Représentant spécial a proposé, défini et réuni plusieurs groupes de travail et équipes spéciales sur les problèmes des enfants dans les conflits armés. Cela a permis de mettre en place un cadre concret d'action et de coordination sur les principaux de ces problèmes. Le Bureau a concouru aussi à plusieurs groupes de travail thématiques réunis par d'autres entités des Nations Unies. Tout cela représente un moyen important de faire que ces problèmes deviennent une composante organique de l'activité de l'Organisation, outre qu'il y a là des exemples instructifs de collaboration efficace au sein du système au service des enfants dans les conflits armés.

1. Groupes de travail réunis par le Bureau du Représentant spécial

- Groupe de travail sur la formation du personnel des forces de maintien de la paix à la protection des enfants. Composé de représentants du Bureau du Représentant spécial, de l'UNICEF, du Département des opérations de maintien de la paix et de Save the Children, avec un concours important des conseillers à la protection de l'enfance de la MINUSIL et de la MONUC, ce groupe de travail a achevé un manuel de formation à la protection des enfants, testé en projet pilote par les conseillers dans leurs activités de formation du personnel militaire et civil du maintien de la paix en République démocratique du Congo et en Sierra Leone, puis utilisé pour la formation préalable au déploiement du personnel de la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire

(MINUCI) et de la MINUL. Le Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe de l'UNICEF et l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), organisation non gouvernementale basée en Afrique du Sud s'en sont servis également pour former l'équipe spéciale sud-africaine pour le Burundi et pour la République démocratique du Congo.

- Groupe de travail sur l'incorporation de la protection des enfants dans les processus d'établissement de la paix, de maintien de la paix et de consolidation de la paix des Nations Unies. Composé de représentants de l'UNICEF, du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques, ce groupe de travail a rédigé trois séries de directives sur l'établissement de la paix, la consolidation de la paix et le maintien de la paix, qui sont prêtes à être utilisées par les parties prenantes.
- Comité sur les enfants et la justice. Chargé de faire campagne sur les problèmes des enfants auprès de la Commission préparatoire chargée d'établir le règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale, ce comité a obtenu que ce règlement comporte plusieurs dispositions importantes de protection des enfants. Il faut signaler à ce propos que le Procureur de la Cour pénale internationale a décidé d'ouvrir une enquête sur les événements du nord de l'Ouganda et de l'est de la République démocratique du Congo, en s'attachant aussi aux crimes commis contre des enfants.
- Groupe de travail officieux sur la justice en période de transition en Sierra Leone. Composé de représentants du Bureau du Représentant spécial, de l'UNICEF, de la MINUSIL, du Bureau des affaires juridiques, du Haut Commissariat aux droits de l'homme et d'ONG, ce groupe de travail a mis au point des directives concernant la participation des enfants et leur protection à la Commission Vérité et réconciliation et au Tribunal spécial pour la Sierra Leone. On peut observer que la Commission s'est particulièrement préoccupée des crimes perpétrés contre des enfants, et le Procureur du Tribunal spécial a inclus dans chaque acte d'accusation rédigé jusqu'à présent le crime de recrutement d'enfants. Il s'agit là de précédents importants, qui sont autant d'étapes cruciales vers un « âge de l'application », du fait qu'ils contrent l'impunité des responsables de délits dont les victimes sont des enfants.
- Groupe de travail sur la sélection et le déploiement de conseillers à la protection de l'enfance dans les missions de paix. Le Bureau du Représentant spécial, le Département des opérations de maintien de la paix et l'UNICEF ont élaboré ensemble un mandat type pour les conseillers à la protection de l'enfance et collaborent pour tenir à jour un fichier de candidats qui pourraient être déployés dans des opérations de maintien de la paix. Le Bureau du Représentant spécial et l'UNICEF communiquent au Département des opérations de maintien de la paix des évaluations techniques des candidats présélectionnés, et travaillent en liaison étroite avec lui tout au long du processus de recrutement.
- Groupe consultatif officieux sur les enfants et les conflits armés (1998-2001). Le Représentant spécial a réuni ce groupe officieux interinstitutions pour définir et coordonner les interventions sur les problèmes concernant les enfants et les conflits armés. Sur sa proposition, le groupe a constitué plusieurs équipes spéciales, sur les interventions après le conflit, sur les initiatives de proximité, sur le renforcement des moyens locaux de plaidoyer, sur l'impact

des sanctions sur les enfants, sur l'intégration de normes aux opérations de maintien de la paix, sur la suite à donner à l'engagement du Conseil de sécurité et sur les initiatives en faveur des enfants touchés par les conflits armés dans les négociations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP), aboutissant à l'accord de Cotonou.

2. Équipe spéciale pour les enfants et les conflits armés

28. Cette équipe spéciale s'est réunie à l'initiative du Représentant spécial depuis 2001, groupant des entités compétentes des Nations Unies face aux problèmes des enfants dans les conflits armés, notamment pour la surveillance et les rapports, et pour la préparation des rapports annuels du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le sujet. L'Équipe spéciale est composée de l'UNICEF, du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du Bureau des affaires juridiques, du Haut Commissariat aux droits de l'homme, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, d'UNIFEM, du Département des affaires de désarmement, du Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, du Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme, du HCR, du PNUD, et de l'Organisation internationale du Travail (OIT). À l'origine, elle comprenait aussi des ONG particulièrement actives pour la protection de l'enfance. Mais depuis 2004, le Bureau du Représentant spécial consulte les ONG à part et sollicite leur concours, convoquant au besoin des réunions de consultation conjointes de l'Équipe spéciale et des ONG voulues.

29. Depuis que le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général, dans sa résolution 1379 (2001), de lui soumettre la liste des parties à des conflits armés qui recrutent ou utilisent des enfants annexée au rapport annuel qu'il lui présente sur les enfants et les conflits armés, l'Équipe spéciale a servi de coordonnateur pour la vérification et l'établissement de ces listes. De même, elle s'est intéressée à la question de la création d'un mécanisme de surveillance et de communication de l'information répondant aux résolutions 1460 (2003) et 1539 (2004) du Conseil de sécurité. Instance officieuse interinstitutions, l'Équipe spéciale a aussi été utile comme lieu de dialogue sur l'intégration des problèmes des enfants et des conflits armés aux activités.

3. Groupes de travail réunis par des entités des Nations Unies

- Groupe de mise en œuvre pour la protection des civils du Comité exécutif pour les affaires humanitaires. Le Bureau du Représentant spécial a apporté son concours à l'élaboration de la « feuille de route » pour la protection des civils, ainsi que de l'aide-mémoire et du glossaire sur la protection des civils dont elle est assortie. Cette activité de plaidoyer a fait que la feuille de route comprend des dispositions spécifiques de protection des enfants dans les conflits armés, groupées sous une rubrique distincte, et mentionne la protection des enfants et leurs droits dans les parties consacrées au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion, et à la formation, à la sécurité et au personnel du maintien de la paix. Il en est question aussi dans le rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés (S/2004/431) et dans les déclarations faites par le Coordonnateur des secours d'urgence au Conseil de sécurité en décembre 2003 et juin 2004, à l'occasion des réunions sur la protection des civils dans les conflits armés.

- Groupe des Nations Unies pour le développement/Groupe de travail sur les problèmes de transition du Comité exécutif pour les affaires humanitaires. Le Bureau du Représentant spécial ayant proposé d'inclure la région des Grands Lacs et la Sierra Leone dans les études de cas sur la transition, les conseillers à la protection de l'enfance de la MINUSIL et de la MONUC y ont contribué. Les problèmes de protection de l'enfance dans les conflits armés ont été inclus dans le schéma d'interventions des programmes de transition, en particulier les aspects relatifs au long terme et aux ressources soutenues nécessaires pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des enfants soldats, y compris les filles associées aux forces de combat; à la prolifération transfrontière des armes légères; et aux moyens de rompre les cycles de recrutement et de violence en offrant d'autres possibilités aux jeunes. Ces questions ont été intégrées au rapport final présenté au Groupe des Nations Unies pour le développement, au Comité exécutif pour les affaires humanitaires et au Comité exécutif pour la paix et la sécurité en janvier 2004.
- Groupe de travail du Comité exécutif pour les affaires humanitaires/Équipe spéciale du Comité permanent interinstitutions chargé de la protection contre l'exploitation et la violence sexuelles. Les problèmes des enfants dans les conflits armés ont été inclus dans les six principes de base définis par l'Équipe spéciale, qui doivent être intégrés à tous les codes de conduite du Comité permanent, notamment dans le principe interdisant l'activité sexuelle avec des moins de 18 ans, quel que soit à l'échelon local l'âge légal de la majorité ou du consentement. Le Secrétaire général a publié une circulaire intitulée « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles », tandis qu'un code de conduite et des filières de recours pour les femmes et les enfants ont été mis en place à la MINUSIL et à la MONUC.
- Comité exécutif pour la paix et la sécurité/Groupe de travail sur la justice et l'état de droit. Le Bureau du Représentant spécial a participé aux préparatifs interinstitutions qui ont prélué au rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit.
- Groupe de contact sur la prévention des conflits. Ce groupe, réuni par le Département des affaires politiques, a discuté de questions touchant les enfants et les conflits armés lorsqu'il a débattu de mesures concrètes permettant de mieux équiper l'ONU pour la prévention des conflits, notamment à propos de l'application de la résolution 57/337 de l'Assemblée générale en date du 3 juillet 2003.
- Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères. Les questions relatives aux enfants et aux conflits armés ont été évoquées par les représentants du Département des affaires de désarmement et de l'UNICEF dans les déclarations qu'ils ont prononcées à la première Réunion biennale des États chargée d'examiner l'application du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Ils ont souligné qu'il fallait des recherches débouchant sur des interventions concernant les liens entre les armes légères et les problèmes des enfants dans les conflits armés. Par ailleurs, on poursuit l'action auprès du Social Science Research Council afin que ces problèmes dans leurs relations

avec les armes légères soient inclus dans les programmes de son consortium de recherche.

D. Instances de coordination exécutive des Nations Unies

30. Le Représentant spécial a participé régulièrement aux travaux du Conseil de direction, du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, notamment en élaborant des textes et des exposés d'information sur les questions touchant les enfants et les conflits armés. Ces instances de coordination exécutive ont montré à quel point elles étaient utiles comme lieux de plaidoyer et d'action en faveur de l'intégration de ces problèmes à l'activité des Nations Unies.

E. Intégration des problèmes touchant les enfants et les conflits armés aux processus institutionnels pilotés par les Nations Unies

31. Du fait qu'ils pâtissent de manière disproportionnée des situations de conflit, les enfants doivent faire l'objet d'un traitement distinct dans les programmes de relèvement et d'atténuation de la pauvreté, dans les stratégies de lutte contre la fracture sociale, dans les appels humanitaires et autres moyens de mobilisation de ressources financières.

32. Ayant étudié la situation de l'intégration des questions relatives aux enfants et aux conflits armés dans trois grands processus pilotés par les Nations Unies – procédure d'appel global, documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement –, le Bureau du Représentant spécial a rédigé trois documents à débattre contenant des recommandations sur les moyens d'intégrer ces questions à ces trois processus. Le Représentant spécial préconise des consultations interinstitutions, notamment avec des représentants de terrain, qui déboucheraient sur des interventions convenues permettant d'intégrer systématiquement ces questions. On en trouvera un résumé ci-après.

1. Procédure d'appel global pour les situations d'urgence complexes graves

33. La procédure d'appel global est une modalité de programmation qui consiste à mobiliser les systèmes de secours nationaux, régionaux et internationaux pour intervenir dans certaines situations d'urgence ou crises humanitaires graves ou complexes qui exigent les moyens de l'ensemble du système, à partir d'une demande d'assistance du gouvernement d'un pays touché, et d'une décision de qualifier la situation de grave ou complexe prise par le Comité permanent interinstitutions guidé par le Coordonnateur des secours d'urgence (Bureau de la coordination des affaires humanitaires). Les grands intervenants de ce processus sont les entités opérationnelles des Nations Unies coiffées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi que des donateurs bilatéraux et des institutions régionales et nationales. À voir toutes les procédures d'appel global en cours (jusqu'en mars 2004), on constate que les enfants sont traités à peu près de la même façon, qu'il s'agisse de situations touchant des pays en conflit armé

ou non. Ils ne sont pas non plus expressément désignés comme groupe social vulnérable. Aucun des appels globaux pour des pays touchés par la guerre n'ont de données publiées (quantitatives ou qualitatives) sur la nature, l'intensité, les corrélations et la gravité de l'impact du conflit armé sur les enfants. Bref, il semble qu'il n'y ait pas de statut prioritaire pour la situation des enfants dans un conflit armé. Bien souvent, cela a ensuite des conséquences défavorables sur les politiques et la programmation, des secours au relèvement, notamment sur l'affectation des ressources.

2. Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

34. Encadré par le PNUD, le processus sert à inciter les gouvernements à formuler en fonction de leurs propres plans et priorités de développement un programme-cadre national intégré qui énonce la façon dont ils souhaitent coopérer avec les organisations des Nations Unies. À partir de là, ces dernières peuvent soutenir plus efficacement les priorités des pays en développement. Les moyens mis en œuvre sont de trois sortes : i) le bilan commun de pays, étude et analyse réalisées dans le pays de la situation au regard du développement, et définition des principaux problèmes, sur lesquels porteront les activités de plaidoyer, la concertation politique et la préparation du Plan-cadre pour l'aide au développement; ii) le Plan-cadre pour l'aide au développement, établi en tant que cadre stratégique pour les activités dans le pays de l'ensemble du système des Nations Unies; iii) le cadre de coopération avec le pays, qui énonce les activités programmées par le PNUD par cycle de trois à cinq ans, en collaboration avec le gouvernement, lesquelles s'inscrivent dans le Plan-cadre pour l'aide au développement. Une fois le cadre de coopération approuvé, on affecte les ressources et on formule les programmes et les projets. Dans les pays qui sortent d'un conflit armé, les priorités sont généralement la remise en état et le développement des infrastructures (construction d'écoles, entre autres), la remise en état des installations de production et le développement des capacités de production et de l'emploi, l'état de droit et la gouvernance, les droits de l'homme et le développement humain, les services sociaux de base (santé, assainissement, éducation), et l'égalité entre les sexes. Les problèmes des enfants sont envisagés comme transcendant les domaines d'intervention, mais traités essentiellement au titre des services sociaux de base. Mais il faudrait axer expressément l'ensemble du processus sur les besoins spécifiques des enfants touchés par la guerre, et définir des priorités en ce sens, afin que des préoccupations concernant précisément ce groupe vulnérable n'échappent pas à l'attention.

3. Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté

35. Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté est la modalité par laquelle la Banque mondiale a réagi à une tendance mondiale à l'aggravation de la misère et de l'inégalité. Il s'agit pour l'essentiel d'un diagnostic de pauvreté qui doit permettre de cerner la nature, l'ampleur et les déterminants de la pauvreté, et de définir les interventions publiques prioritaires (y compris dépenses publiques et réforme des politiques) par lesquelles on peut s'attaquer aux causes profondes. Avec une assistance technique d'une équipe commune d'évaluation de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), les gouvernements des pays à faible revenu préparent leur propre document, qui est ensuite approuvé par le Conseil d'administration de la Banque mondiale et celui du FMI. Dans ce document,

les problèmes des enfants sont envisagés comme transsectoriels, généralement au titre de l'éducation et de la santé. Mais de même que dans le Plan-cadre des Nations Unies pour le développement, les besoins particuliers des enfants dans les conflits armés risquent d'échapper à l'attention s'ils ne font pas l'objet de dispositions explicites. Il est indispensable d'inclure ces questions sous une rubrique distincte du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui est conçu comme le principal instrument par le biais duquel les grands donateurs bilatéraux et multilatéraux sont appelés à financer le développement d'un pays donné par cycles de quatre à cinq ans.

Recommandation

Les entités des Nations Unies qui encadrent les grands processus institutionnels, en particulier la procédure d'appel global, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, devraient s'assurer que les problèmes relatifs aux enfants et aux conflits armés sont systématiquement et expressément intégrés à ces cadres d'intervention.

F. Prise en compte dans les activités des principales institutions du système des Nations Unies

36. Le Représentant spécial a déjà recensé et mis en avant quatre critères essentiels à l'aide desquels le système des Nations Unies peut garantir et évaluer la prise en compte des questions relatives à la protection des enfants touchés par les conflits armés au sein des principales institutions compétentes :

- Engagement des équipes dirigeantes sur les questions concernant les enfants touchés par les conflits armés;
- Intégration de ces questions dans les politiques générales, les plans stratégiques et les programmes;
- Connaissances théoriques et pratiques et formation suffisantes au sein même des organismes pour guider les politiques générales, les stratégies et les activités opérationnelles;
- Moyens financiers suffisants pour permettre la réalisation des critères susmentionnés.

37. Les principaux organismes du système des Nations Unies, notamment l'UNICEF, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Département des opérations de maintien de la paix ont lancé de nombreuses initiatives visant à prendre en compte les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans leurs politiques générales et programmes. Cette stratégie commence à porter ses fruits sur le plan des politiques générales et des activités opérationnelles menées par ces institutions. Les progrès demeurent néanmoins précaires et pourraient s'estomper voire se dissiper s'ils ne sont pas renforcés et systématisés. En effet, lorsqu'on les compare aux quatre critères énoncés ci-dessus, il ne fait aucun doute que les efforts déployés par les principaux organismes des Nations Unies restent ponctuels et inégaux, et que

les préoccupations relatives aux enfants touchés par les conflits armés doivent être prises en compte de manière plus explicite et plus systématique dans les domaines de compétence de chacun de ces organismes.

38. D'autres organismes essentiels des Nations Unies, notamment le Département des affaires politiques, le PNUD, l'Organisation mondiale du Travail et la Banque mondiale, considèrent les problèmes touchant les enfants comme une question de portée générale et transsectorielle et leur font donc une place importante dans leurs travaux et programmes. En accordant une attention concertée et un rang de priorité élevé aux enfants touchés par la guerre, ces organismes sont en mesure de contribuer de manière significative, dans leur domaine d'activité respectif, à la réalisation des objectifs relatifs aux enfants touchés par les conflits armés. Le Représentant spécial collaborera avec les responsables du PNUD et de la Banque mondiale, en particulier, pour les sensibiliser à la nécessité d'intégrer ces objectifs dans leurs programmes de reconstruction et de relèvement après un conflit, notamment dans le cadre des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion; avec l'OIT pour mener des activités concertées de plaidoyer et de pression en faveur du respect de sa Convention n° 182, qui considère le cas des enfants soldats comme l'une des pires formes de travail des enfants, et pour élaborer des programmes visant à fournir des débouchés professionnels aux anciens enfants soldats; ainsi qu'avec le Département des affaires politiques pour faire en sorte qu'il place les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés au premier rang des priorités des missions politiques qu'il dirige et que ces questions soient prises en considération dans les processus de paix.

39. Afin de garantir l'intégration et la prise en considération systématique des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les politiques et programmes, il est indispensable que tous les organismes compétents des Nations Unies désignent des coordonnateurs chargés de ces questions. Pour éviter que ces coordonnateurs n'aient qu'un rôle symbolique, on devra faire en sorte qu'ils relèvent de la catégorie hors classe et bénéficient d'un appui et d'un engagement vigoureux de la part des responsables.

40. Il faudrait, en vue de mieux déterminer comment et dans quels domaines concentrer les énergies et les ressources, évaluer périodiquement et systématiquement les progrès accomplis par les organismes des Nations Unies compétents en examinant les mesures concrètes qu'ils ont prises pour intégrer les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans leurs activités.

Recommandations

L'ensemble des organismes des Nations Unies compétents et, le cas échéant, leurs organes directeurs, devraient prendre des mesures concrètes pour assurer la prise en considération systématique des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés.

L'ensemble des organismes des Nations Unies compétents devraient désigner des coordonnateurs, de catégorie hors classe, et veiller à ce que les ressources financières et humaines nécessaires soient allouées à tous les bureaux et départements concernés et aux acteurs travaillant sur le terrain.

Il conviendrait de procéder à une évaluation périodique, fondée sur les critères d'intégration définis, pour juger des progrès accomplis par les

organes des Nations Unies compétents sur la voie de la prise en compte systématique, dans leurs institutions et dans leurs domaines d'activité, des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés.

G. Prise en compte au niveau national

41. Au niveau national, beaucoup de questions cruciales relatives aux enfants touchés par les conflits armés sont traitées par divers acteurs dans leur domaine respectif. Les entités opérationnelles des Nations Unies, notamment le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial (PAM) et les missions de maintien de la paix travaillent en étroite collaboration dans le domaine de la protection des enfants, souvent en coopération avec les organisations non gouvernementales nationales et les institutions publiques nationales. Ainsi, en Sierra Leone, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) et l'UNICEF ont travaillé en étroite collaboration en faveur de la protection des enfants dans le cadre du programme de désarmement, démobilisation et réinsertion; la MINUSIL, l'UNICEF et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont élaboré conjointement des programmes de formation consacrés à la protection et aux droits des enfants destinés aux travailleurs humanitaires, ainsi qu'aux militaires et aux agents de la police nationale; la MINUSIL et l'UNICEF ont travaillé en étroite liaison avec le Gouvernement sur les questions cruciales relatives à la réforme du système de justice pour les mineurs; la MINUSIL, l'UNICEF et le PAM ont œuvré de concert avec les principales organisations non gouvernementales en faveur de l'éducation des filles, notamment celles, nombreuses, qui ont été associées à des forces belligérantes. En République démocratique du Congo, la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et l'UNICEF ont travaillé en étroite collaboration, en particulier dans les domaines du contrôle et du signalement des cas de violation des droits des enfants et du renforcement du cadre juridique de protection des enfants, notamment en menant des activités conjointes et concertées en faveur d'une réforme législative.

42. Des Réseaux de protection de l'enfance, qui rassemblent l'ensemble des parties prenantes s'intéressant à la protection des enfants en une tribune commune propice au dialogue et à la coopération, existent désormais dans plusieurs pays affectés par la guerre. Ces réseaux sont généralement composés d'organes des Nations Unies, d'institutions publiques compétentes, d'organisations non gouvernementales internationales et locales, et d'organisations de la société civile, qui mènent diverses activités de plaidoyer et de programmation en faveur des enfants. Ils constituent un ensemble important de compétences et de ressources, qui peuvent contribuer, sur le terrain, à la réalisation de certains des principaux objectifs relatifs aux enfants touchés par les conflits armés, notamment grâce à la mise en place d'un mécanisme de surveillance et de communication de l'information rigoureux, conformément à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1539 (2004). L'UNICEF, notamment, devrait s'efforcer de mettre en place, partout où cela est possible, des réseaux de protection de l'enfance dans les pays touchés par un conflit qui en sont encore dépourvus.

43. À plus long terme, la mise en place d'un mécanisme de surveillance et de communication de l'information constituera un élément important de l'intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés au niveau national

et devra bénéficier d'un engagement vigoureux de la part des responsables des entités opérationnelles des Nations Unies au niveau du pays, ainsi que des ressources et des compétences voulues au sein des institutions concernées.

H. Division des tâches sur les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés

44. En vue de réaliser les objectifs relatifs aux enfants touchés par les conflits armés, il est important de distinguer clairement la division des tâches entre les différents acteurs du système des Nations Unies concernés, en particulier entre le Bureau du Représentant spécial et les acteurs opérationnels et entre ce Bureau et les équipes des Nations Unies travaillant sur le terrain.

45. Assumer un rôle moteur, tel est le mandat du Représentant spécial, qui travaille en étroite collaboration avec les autres entités des Nations Unies et les entités hors système. Il appartient au Représentant spécial de proposer, de promouvoir et de favoriser l'intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés au sein du système des Nations Unies et au-delà. Le Représentant spécial élabore des initiatives et en facilite la mise au point et le développement, tout en laissant les partenaires opérationnels compétents se charger de l'exécution des projets. Il ne mène pas d'activités opérationnelles sur le terrain. La responsabilité de l'exécution des programmes sur le terrain incombe aux entités telles que l'UNICEF, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Département des opérations de maintien de la paix, et aux organisations non gouvernementales opérationnelles dont le mandat, la présence sur le terrain, l'expérience et les capacités sont tels qu'elles peuvent assumer ce rôle.

46. Le Représentant spécial constitue une ressource utile au service des acteurs opérationnels, essentiellement grâce à ses activités de plaidoyer, menées aux niveaux politique, diplomatique et international, en faveur des enfants touchés par les conflits armés. Il a pour objectif d'établir aux niveaux mondial, régional et national une coalition en faveur des enfants touchés par les conflits armés. Il s'en remet aux acteurs opérationnels pour la fourniture des renseignements nécessaires, l'organisation des visites sur le terrain, le contrôle des engagements pris par les parties au conflit, et les activités de suivi dans les pays.

47. En sa qualité de plus grande institution internationale consacrée à la protection et au bien-être des enfants dans toutes les situations (bien au-delà des objectifs relatifs aux enfants touchés par les conflits armés), l'UNICEF est le partenaire privilégié du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés. Grâce à l'ampleur de son infrastructure, de ses ressources et de ses compétences, en particulier l'expérience qu'il a acquise sur le terrain aux quatre coins du monde, l'UNICEF joue un rôle moteur essentiel pour assurer, notamment, le suivi et l'exécution au niveau national.

48. La division des tâches doit également être considérée dans le contexte de la résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité, qui attribue aux missions des Nations Unies sur le terrain la responsabilité principale du suivi et de la coordination de l'action menée sur le terrain pour répondre aux besoins des enfants touchés par les conflits armés. C'est une pièce maîtresse du processus de mise en œuvre, sachant que la coordination entre le terrain et le Siège, qui était jusqu'à présent ponctuelle et informelle, devient une pratique formelle permettant d'assurer l'intégration à

l'échelle du système et au niveau du terrain, tout en réduisant le volume d'informations transmis au Siège et en faisant clairement des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés une priorité à l'échelle du système.

III. Conclusion

49. L'intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans l'ensemble des activités du système des Nations Unies et dans les principales entités du système est un élément essentiel du processus de mise en œuvre des mesures visant à protéger les enfants touchés par la guerre, à sauver leur vie et à améliorer leur situation.

50. Des progrès ont été accomplis sur la voie de l'intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les activités du système des Nations Unies, notamment dans le secteur de la paix et de la sécurité. Sur le plan des orientations générales et des programmes, plusieurs initiatives importantes ont été lancées et ont commencé à porter leurs fruits. Néanmoins, les progrès demeurent précaires et pourraient se dissiper s'ils ne sont pas renforcés et systématisés. Parallèlement, des inégalités flagrantes existent au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne l'action menée, dans chacune des entités du système et entre elles, et dans les principaux processus institutionnels dirigés par les Nations Unies. Il faut absolument réduire ces inégalités.

51. Pour que les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés s'imposent comme une question intersectorielle touchant l'ensemble des politiques et programmes, il faut qu'une détermination et une action vigoureuses se dégagent dans ce domaine à l'échelle du système. L'intégration des questions relatives aux enfants dans les conflits armés garantira la prise en compte systématique des problèmes des enfants dans toutes les situations où ils sont touchés par la guerre. La réalisation et la concrétisation de ces objectifs demandent l'engagement des responsables des principales entités, ainsi que la mobilisation et l'allocation, dans les meilleurs délais, des ressources financières et humaines nécessaires.