



Assemblée générale

Distr. générale
9 novembre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 100 de l'ordre du jour

**Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies
pour les réfugiés, questions relatives aux réfugiés,
aux rapatriés et aux déplacés et questions humanitaires**

Nouvel ordre humanitaire international

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 57/184 de l'Assemblée générale. Il traite non seulement de la question de la promotion d'un nouvel ordre humanitaire international en vue « d'améliorer encore un cadre international global tenant pleinement compte des instruments existants relatifs aux questions humanitaires », mais aussi de la nécessité « de s'intéresser aux aspects qui n'ont pas encore suffisamment retenu l'attention ». Cette question a été examinée pour la première fois par l'Assemblée générale à sa trente-sixième session.

Dans le présent rapport, le Secrétaire général évoque deux questions particulièrement importantes, celle du droit à l'aide humanitaire et celle du droit d'accès humanitaire, et il recommande d'établir des liens plus étroits entre aide d'urgence et aide au développement ainsi qu'entre questions humanitaires et droits de l'homme. Il suggère aussi des moyens concrets d'associer les gouvernements et les organisations non gouvernementales à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'agenda pour l'action humanitaire.

* La publication tardive du présent rapport est due à des raisons d'ordre technique.



1. Le présent rapport répond à une demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 9 de sa résolution 57/184 du 18 décembre 2002 sur la promotion d'un nouvel ordre humanitaire international. Dans cette résolution, tout en accueillant avec satisfaction les efforts que le Secrétaire général continuait de déployer dans le domaine humanitaire, l'Assemblée exhortait les gouvernements à « aider [le Secrétaire général] à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international adapté aux nouvelles réalités et aux nouveaux défis, notamment à élaborer un agenda pour l'action humanitaire » (par. 1). Elle y demandait aussi aux gouvernements de « fournir les connaissances spécialisées et les moyens nécessaires pour déterminer les éléments constitutifs d'un tel ordre et d'un tel agenda, en planifier la structure et entreprendre les activités complémentaires qui s'imposent » (par. 2).

2. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que lorsque l'Assemblée générale a adopté, à sa trente-sixième session, sa première résolution (résolution 36/136 du 14 décembre 1981) sur la proposition tendant à promouvoir un nouvel ordre humanitaire international, elle a reconnu qu'il importait « d'améliorer encore un cadre international global tenant pleinement compte des instruments existants relatifs aux questions humanitaires et qu'il [était] nécessaire de s'intéresser aux aspects qui n'[avaient] pas encore retenu suffisamment l'attention » (deuxième alinéa du préambule). Deux décennies et plus après, cette proposition n'a malheureusement rien perdu de son actualité si l'on pense aux événements qui ont marqué le monde au cours des dernières années.

3. Il est encourageant, cependant, de constater que l'Assemblée générale a adopté, sans les avoir mises aux voix, 16 résolutions sur la question du nouvel ordre humanitaire international. Sur le fondement de ces résolutions et des rapports pertinents du Secrétaire général, un certain nombre de suggestions et de recommandations ont été adoptées et appliquées.

4. En ce qui concerne la proposition d'agenda pour l'action humanitaire, elle devrait viser non seulement les problèmes humanitaires nouveaux et émergents, mais aussi les problèmes traditionnels que les instruments internationaux et la pratique des États et des acteurs non étatiques n'ont pas convenablement résolus. Le Bureau indépendant pour les questions humanitaires, qui a aidé à lancer et approfondir l'idée d'un agenda, sera associé à son élaboration et à sa mise en œuvre futures. Cette proposition a suscité un intérêt considérable dans le secteur non gouvernemental, qui sera certainement appelé à jouer un rôle majeur non seulement dans le choix des éléments constitutifs de l'agenda, mais aussi dans l'application des mesures nécessaires pour résoudre les problèmes qui auront été identifiés.

5. Les conflits armés, qu'ils soient internationaux ou internes, sont une profonde source de problèmes humanitaires. À cet égard, l'agenda envisagé pourrait constituer un puissant outil de préparation aux situations d'urgence et de prévention. Compte tenu de l'expérience acquise dans le monde au cours des dernières années, il importe au plus haut point que les États Membres, en plus du soutien qu'ils accordent aux actions de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix, appuient les efforts déployés par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales non seulement pour fournir une assistance humanitaire mais aussi pour aider à prévenir les conflits armés en identifiant et en éliminant leurs causes profondes, dans l'esprit de l'Article premier de la Charte des Nations Unies.

6. En ce qui concerne l'action humanitaire pendant et après un conflit, deux questions méritent qu'on leur accorde une attention particulière : la reconnaissance d'un droit à l'aide humanitaire et celle d'un droit de prompt et sûr accès des

organismes et agents humanitaires aux populations touchées par des conflits ou d'autres situations les mettant en danger de mort. De même que les secours devraient être distribués sans distinction de race, de religion, de nationalité ou d'appartenance politique, de même l'accès à des populations sinistrées ne devrait pas être soumis à des considérations d'ordre politique ou militaire. Il convient de rappeler à ce sujet qu'un rapport récent sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence distribuée par l'Organisation des Nations Unies (A/59/93-E/2004/74) estime à au moins 10 millions de personnes réparties entre une vingtaine de pays le nombre des sinistrés auxquels les organismes humanitaires n'ont pas accès.

7. Enfin, il importe de noter qu'à cause des conflits armés en cours, la part de l'aide humanitaire internationale qui est consacrée à l'aide d'urgence est beaucoup plus élevée que celle qui est consacrée à l'élimination des causes profondes des conflits. Il faudrait donc établir des liens plus étroits entre aide d'urgence et aide au développement ainsi qu'entre questions humanitaires et droits de l'homme. Dans le contexte général de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un agenda pour l'action humanitaire, le Secrétaire général invite donc les États Membres à faire connaître le plus rapidement possible leurs vues sur la question ainsi que leur appréciation des défis humanitaires auxquels ils sont confrontés sur le triple plan national, régional et international et leurs plans d'action face à ces défis.

8. Pour conclure, le Secrétaire général tient à rappeler qu'il importe de respecter scrupuleusement les droits de l'homme ainsi que le droit international humanitaire et le droit des réfugiés. Une mesure concrète qui pourrait être prise utilement pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de l'agenda pour l'action humanitaire serait de constituer un groupe d'experts chargé d'examiner la question et de formuler des recommandations susceptibles de renforcer encore le volet humanitaire des objectifs du Millénaire pour le développement qui seront soumis à l'examen des États Membres l'année prochaine.

Recommandations

9. Inspirée par les enseignements tirés de l'expérience acquise dans diverses régions du monde, l'Assemblée générale voudra peut-être, entre autres :

- a) Engager les gouvernements à faire connaître le plus rapidement possible leurs vues, fondées sur l'expérience, concernant les éléments constitutifs d'un agenda pour l'action humanitaire;
- b) Demander aux États Membres de mettre à la disposition du Secrétaire général les compétences et les moyens requis pour élaborer et, ultérieurement, mettre en œuvre le projet d'agenda;
- c) Recommander que l'on étudie des mesures qui permettraient d'établir des liens plus étroits entre droits de l'homme et questions humanitaires ainsi qu'entre aide d'urgence et aide au développement;
- d) Demander que soit encore renforcé le rôle de plus en plus considérable joué par les organisations non gouvernementales et le secteur privé dans le domaine humanitaire.

Annexe

Réponses reçues des gouvernements et du Bureau indépendant pour les questions humanitaires

Bosnie-Herzégovine

1. Dans le contexte de la résolution A/57/184 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 2002, le Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine se réjouit de pouvoir déclarer que des progrès considérables ont été accomplis dans la résolution des problèmes humanitaires auxquels était confronté ce pays à l'issue du conflit armé qui a ravagé l'ensemble de son territoire pendant plusieurs années. Au-delà du rapatriement et de la réinsertion des réfugiés proprement dits, des efforts considérables ont été déployés en vue de rendre à une vie normale les personnes déplacées dans leur propre pays.

2. Se fondant sur sa longue expérience en la matière, le Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine tient à souligner l'importance qu'il attache à l'élaboration de principes et de normes applicables à l'action humanitaire en cas de conflit armé. Cette importance est fondamentale quand on considère le nombre des conflits armés, tant internationaux qu'internes, qui se déroulent actuellement dans le monde et le nombre croissant de victimes civiles qu'ils font. À cet égard, la Bosnie-Herzégovine souhaite attirer de nouveau l'attention des États Membres de l'Organisation des Nations Unies sur les principes fondamentaux énoncés dans sa contribution à un rapport antérieur du Secrétaire général sur la promotion d'un nouvel ordre humanitaire international (A/53/486).

3. Le Gouvernement prévoit de demander que ces principes fondamentaux soient publiés sous forme de document de l'Organisation des Nations Unies, à titre de contribution à l'adoption future d'une déclaration sur l'action humanitaire pendant et après les conflits armés. Pour faciliter l'examen par les États Membres de la déclaration envisagée, il prévoit aussi de faire publier, en collaboration avec le Bureau indépendant pour les questions humanitaires, un commentaire article par article des principes fondamentaux énoncés dans le rapport susmentionné du Secrétaire général.

4. Le Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine est vivement intéressé à participer à l'élaboration de l'agenda pour l'action humanitaire évoqué dans la dernière en date des résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur la question d'un nouvel ordre humanitaire international et à mettre à la disposition de l'ONU les compétences fondées sur l'expérience qu'il a acquises dans ce domaine au cours des dernières années.

Jordanie

1. Depuis l'inscription de la question de l'instauration d'un nouvel ordre humanitaire international à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie n'a cessé d'appuyer cette idée, qui est plus que jamais liée à l'avenir du bien-être de l'humanité.

2. Dans ce contexte général, la Jordanie n'a pas non plus fléchi dans ses efforts pour déterminer les problèmes humanitaires rencontrés dans le pays et la région et chercher à les résoudre. La géographie du pays ne rend pas cette tâche aisée, mais la

situation socioéconomique qui s'améliore de façon régulière continue de soutenir les efforts réalisés dans le domaine humanitaire.

3. L'un des principaux problèmes auxquels la région doit faire face demeure celui des réfugiés. Il est à la fois triste et décourageant de noter que des centaines de milliers de personnes ont passé le plus clair de leur vie dans des camps de réfugiés. L'expérience du problème des réfugiés dans le monde entier montre clairement que les efforts collectifs déployés par la communauté internationale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ne devraient pas se borner à apporter des secours et à fournir une assistance temporaire, mais devraient consister à rechercher des solutions permanentes au problème. En réalité, il serait utile et opportun d'examiner dans son ensemble la question des déplacements de personnes, que les déplacements soient à l'intérieur ou à l'extérieur d'un pays, volontaires ou involontaires, afin que la réaction de la communauté internationale et la recherche de solutions puissent être adaptées à la situation mondiale du moment.

4. Les conflits armés entre États et à l'intérieur des États ont conféré une urgence accrue à la nécessité d'une paix durable. Il importe de rappeler à cet égard que dans l'une de ses contributions antérieures aux rapports du Secrétaire général, le Gouvernement jordanien avait signalé, en se fondant sur l'expérience de divers pays à travers le monde, que la paix était durable non pas lorsqu'elle résultait de négociations, mais surtout lorsqu'elle était instaurée et renforcée au niveau local. Parallèlement, la Jordanie y reconnaissait que l'attention croissante accordée au rétablissement et à la consolidation de la paix, à côté du rôle traditionnel de l'Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix, était un progrès. Étant donné que les conflits armés continuent de ravager de nombreuses régions de la planète, il importe de mettre en place un système efficace d'alerte rapide pour découvrir les causes profondes des conflits et intervenir rapidement pour y mettre fin. À cet égard, il y a lieu de se féliciter de la mise en place de la Cour pénale internationale en tant que mécanisme efficace pour éviter les activités inhumaines et criminelles et à mettre fin à l'impunité.

5. Il est extrêmement important que les États Membres donnent activement suite à l'idée lancée dans la résolution A/57/184 concernant l'élaboration d'un agenda pour l'action humanitaire. À cet égard, il est intéressant de noter que des initiatives ont déjà été prises par des organisations non gouvernementales, par exemple le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il ne fait aucun doute que les nouveaux problèmes humanitaires qui surgissent devraient être réglés sans tarder. Il importe donc de constituer un groupe de travail composé d'experts pour définir les éléments qui devraient constituer l'agenda envisagé et proposer des solutions aux problèmes humanitaires qui y figurent.

6. Compte tenu des problèmes humanitaires persistants que connaît le monde depuis les événements du 11 septembre 2001, il serait utile de réaliser une enquête sur certains problèmes humanitaires spécifiques, comme cela avait été fait en 1986 par la Commission indépendante pour l'étude des questions humanitaires internationales, dont les résultats ont été diffusés par le Secrétaire général dans son rapport sur le nouvel ordre humanitaire international (A/41/472). L'organe qui a succédé à la Commission indépendante, à savoir le Bureau indépendant pour les questions humanitaires, dont il est spécifiquement question dans un certain nombre de résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, devrait être invité à collaborer pour définir les problèmes humanitaires qui appellent une attention immédiate et pour chercher à leur apporter des solutions appropriées.

Soudan

1. Le Gouvernement soudanais a appuyé l'idée d'un nouvel ordre humanitaire international dès que l'Assemblée générale a été saisie de la question et a suggéré d'emblée que tous les États devraient apporter leur appui en raison de la gravité croissante des crises qui menacent l'existence et l'avenir de l'humanité et que pour instaurer ce nouvel ordre humanitaire, des principes communs à tous les États devraient être définis de manière à répondre aux besoins les plus pressants de l'humanité tout entière (voir A/40/348).

2. Il est notoire que le Soudan, comme de nombreux autres pays dans toutes les régions du monde, connaît actuellement un certain nombre de problèmes humanitaires. Pour les résoudre, le Soudan a pris des mesures conformément à l'une des recommandations formulées par la Commission indépendante pour l'étude des questions humanitaires internationales, puis reprise par le Bureau indépendant pour les questions humanitaires dans le dernier rapport en date du Secrétaire général sur la question (A/57/583) en créant un Ministère des affaires humanitaires. Il serait extrêmement utile que ce ministère reçoive un appui technique et financier de la communauté internationale afin non seulement de résoudre les problèmes actuels, mais aussi de prendre des mesures pour prévenir que des catastrophes humaines ne se produisent à nouveau.

Bureau indépendant pour les questions humanitaires

1. À côté de ses fonctions normales liées à la diffusion et à la mise en œuvre des recommandations de la Commission indépendante pour l'étude des questions humanitaires internationales, au renforcement des capacités nationales et à la recherche connexe axée sur l'action, le Bureau indépendant pour les questions humanitaires s'est employé à répandre l'idée d'un nouvel ordre humanitaire international. Dans cette perspective, le Bureau a déjà pris des mesures préliminaires en vue d'élaborer un agenda pour l'action humanitaire, ainsi que l'avait demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 57/184 du 18 décembre 2002. Le Bureau s'emploie également à encourager la mise en œuvre de deux recommandations précises de la Commission indépendante, que le Secrétaire général a reprises dans son dernier rapport (A/57/583), à savoir la création par les gouvernements d'un ministère des affaires humanitaires pour assurer une coordination efficace et, parallèlement, la création de commissions nationales indépendantes pour les questions humanitaires qui auraient pour fonction de recenser les problèmes humanitaires et de trouver les moyens de les résoudre avant que la situation générale dans le pays ne se détériore de façon excessive.

2. Il est encourageant de noter qu'à côté des gouvernements, un certain nombre d'organisations non gouvernementales ont commencé à s'intéresser activement aux idées initialement lancées par le Bureau. C'est ainsi qu'à l'occasion de la dernière conférence mondiale, le Comité international de la Croix-Rouge ainsi que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont entamé des délibérations autour d'un agenda pour l'action humanitaire et recensé certains problèmes humanitaires qui appellent l'attention de la communauté internationale. Parallèlement, l'Association mondiale des organisations non gouvernementales a adopté à sa conférence annuelle, à laquelle assistaient des ONG venues de toutes les régions du monde, des résolutions sur l'instauration d'un nouvel ordre humanitaire international.

3. Il est profondément regrettable qu'au cours des dernières années, un aussi grand nombre de conflits armés aient eu lieu entre États et à l'intérieur des États et que le nombre des victimes au cours de la dernière décennie ait largement dépassé le nombre des personnes tuées pendant la Seconde Guerre mondiale. Il importe aussi de ne pas oublier que, comme le Secrétaire général le soulignait récemment dans une déclaration au Conseil de sécurité : « Dans toute l'histoire de l'ONU, à peine plus de 30 milliards de dollars ont été consacrés à nos opérations de maintien de la paix. Ce n'est que le trentième, je dis bien le trentième, du montant déboursé l'année dernière pour les dépenses militaires dans le monde. » (voir S/PV.5041). Plus souvent que l'on n'est généralement prêt à le reconnaître, ce sont des problèmes humanitaires non résolus ou exacerbés qui déclenchent ou aggravent les conflits armés. Le recensement des problèmes humanitaires que connaissent les populations concernées et la recherche rapide de solutions à ces problèmes sont au nombre des éléments décisifs pour l'instauration d'une paix durable dans les sociétés ravagées par la guerre. Parallèlement, en l'absence de conflits armés et avant que les gouvernements concernés ne décident de réduire leur budget de la défense, il serait utile d'étudier le rôle que les forces armées peuvent jouer dans le domaine du développement socioéconomique. Le Bureau envisage de faire des recherches axées sur l'action et de réaliser quelques études de cas sur la question.

4. Dans le domaine des conflits armés et des crises humanitaires qui en résultent, il importe vraiment de renforcer le lien entre l'assistance dans les situations d'urgence et l'aide au développement. Le Bureau a déjà engagé à ce sujet des travaux de recherche axée sur l'action et envisage d'en faire autant au sujet du rapport entre les droits de l'homme et les questions humanitaires.

5. S'efforçant de recenser les éléments constitutifs d'un agenda pour l'action humanitaire, le Bureau entreprend également des projets liés aux phénomènes tels que les expulsions massives, le non-respect des droits des minorités, les déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays et à l'extérieur, y compris les réfugiés, les migrants en situation illégale et les victimes de la traite des êtres humains, etc.

6. Un autre projet mis en œuvre par le Bureau concerne la diffusion de renseignements de base sur les droits fondamentaux de groupes particuliers afin de permettre à la population en général et aux victimes en particulier de comprendre quels sont leurs droits et de les revendiquer. Pour commencer, étant donné que des centaines de millions de victimes ne comprennent aucune des langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, il importe de diffuser dans la langue locale/nationale les documents pertinents concernant notamment les droits des minorités, les droits des femmes, les droits des enfants et des personnes âgées, etc.

7. En dernier lieu, dans un rapport récent sur la « promotion de la compréhension, de l'harmonie et de la coopération culturelles et religieuses » (A/59/201, 3 août 2004), le Secrétaire général a souligné à juste titre que « le dialogue interreligieux, qui suppose le dialogue entre les religions et au sein de chacune d'elles, est un élément particulièrement important du dialogue entre les civilisations... Nombre de conflits interreligieux sont en grande partie attisés par une quête d'identité qui se traduit par le repli sur une religion ou une tradition spirituelle donnée et le rejet de toutes les autres » (par. 33). Dans sa résolution 57/337 du 3 juillet 2003, l'Assemblée générale avait déjà reconnu qu'un dialogue interconfessionnel suivi et la promotion de l'harmonie entre les religions contribuent à la prévention des conflits armés. Afin de favoriser le dialogue interconfessionnel et de contribuer ainsi à éliminer quelques-unes des causes

profondes de certains conflits, le Bureau propose de recenser et de diffuser les points de convergence et non de divergence entre les religions et d'encourager une recherche intensive sur les possibilités de coopération entre les croyants appartenant à différentes confessions.
