



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 mai 2004
Français
Original: anglais

Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés

I. Introduction

1. Le présent rapport, le quatrième sur la protection des civils dans les conflits armés, est soumis conformément à la demande formulée par le Président du Conseil de sécurité dans sa déclaration du 20 décembre 2002 (S/PRST/2002/41).

2. Cinq ans se sont écoulés depuis que j'ai lancé le programme de travail sur la protection des civils dans les conflits armés, et 10 depuis que le monde a été le témoin silencieux du génocide au Rwanda. Ces étapes importantes nous obligent à évaluer les mesures collectives qui ont été prises pour mieux protéger les populations civiles vulnérables au plus fort des crises et pendant la période qui les suit immédiatement, mais elles méritent aussi une réflexion honnête sur les domaines dans lesquels le chemin à parcourir reste long.

3. Quatre conflits de types très différents, qui retiennent de plus en plus l'attention depuis 18 mois, montrent de manière brutale et inquiétante que les civils restent les principales victimes des conflits armés : le conflit dans la région du Darfour au Soudan a fait de plus d'un million de civils, pour la plupart des femmes et des enfants, des personnes déplacées qui luttent pour survivre dans des conditions très difficiles; beaucoup d'autres ont été tués ou victimes de violations extrêmes des droits de l'homme, comme le viol et la violence sexuelle, et des villages entiers ont été détruits; en Côte d'Ivoire, plus de 500 000 personnes ont été déplacées par le conflit, les civils ont souffert de violations des droits de l'homme graves et généralisées, y compris des meurtres, des violences sexuelles et des tortures, et certaines communautés et groupes ethniques ont été déplacées de force du fait de la violence et des persécutions; en Iraq, l'insécurité croissante et la poursuite des combats ont fait un nombre anormalement important de morts et de blessés parmi la population civile, ce qui aurait pu être évité, et des détenus ont été soumis à la torture et autres violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire; et au Népal, des informations font état de civils tués, torturés, violés, enlevés et recrutés de force à la suite d'une forte poussée de violence. Plusieurs autres pays, dont l'Afghanistan, le Libéria et la République démocratique du Congo, sont sortis de longues années de conflit armé et traversent une période de transition délicate pendant laquelle les besoins en matière de protection augmentent souvent au lieu de diminuer et la présence de la communauté internationale demeure vitale pour que les civils ne soient pas privés des dividendes de la paix. Le respect par



toutes les parties au conflit du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme et aux réfugiés et du droit pénal est critique dans toutes ces situations, qu'elles se caractérisent par le conflit armé, l'occupation ou la transition.

4. Bien trop souvent, les civils sont victimes de formes extrêmes de violence et privés d'une aide humanitaire qui pourrait leur sauver la vie. Les déplacements forcés de populations restent une conséquence de la guerre ou une stratégie de guerre délibérée. Dans les conflits qui durent depuis longtemps, l'érosion des structures de soutien social entraîne la généralisation de la violence et de nouvelles formes de guerre. La violence sexuelle en tant qu'instrument de guerre, en particulier contre les femmes et les filles, va croissant et prend un caractère encore plus horrifiant lorsque le viol est utilisé comme arme ou comme moyen de propager le VIH/sida chez l'ennemi. Une culture d'impunité généralisée continue de favoriser le déclenchement de cycles de violence et la criminalité. Des attaques terroristes aveugles et des mesures de contre-terrorisme qui ne respectent pas toujours les normes internationales en matière de droits de l'homme compliquent la problématique de la protection. Enfin, les acteurs humanitaires opèrent dans un environnement moins sûr où ils font l'objet d'attaques délibérées et où les emblèmes des Nations Unies et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne leur assurent plus la moindre protection.

5. Dans les conflits qui durent depuis longtemps, les facteurs régionaux et transfrontières ont pris une importance croissante. Ils ont nécessité de nouvelles opérations de maintien de la paix des Nations Unies dotées de mandats plus forts et de ressources plus importantes, de nouveaux niveaux d'interaction entre les acteurs civils et militaires et un soutien accru aux initiatives de renforcement des institutions pour que la paix soit durable. Ils ont aussi amené la communauté internationale à se sentir beaucoup plus responsable de la protection des civils menacés et à marquer sa résolution de mettre fin à l'impunité. Cette évolution guide le progrès d'un programme de travail qui doit être mis en œuvre dans le monde entier, sans que les efforts ne se relâchent jamais.

6. En décembre 2003, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a présenté au Conseil de sécurité les éléments d'un programme en 10 points pour la protection des civils dans les conflits armés. Ce programme englobe bon nombre des questions clefs figurant dans le cadre plus large de protection prévu par l'aide-mémoire sur la protection des civils, dont le Conseil a adopté une version actualisée le 15 décembre 2003 (S/PRST/2003/27). Le présent rapport contient une analyse des questions exposées dans le Plan d'action en 10 points et indique des moyens précis de renforcer l'efficacité des activités.

II. Examen des résultats obtenus en matière de protection

A. Progrès accomplis depuis le précédent rapport

7. Les questions de protection que je viens d'exposer ont exigé un traitement plus ciblé et plus cohérent au cours des 18 derniers mois, au Siège et sur le terrain. Les résolutions du Conseil de sécurité et les mandats des opérations de maintien de la paix mettent toujours en évidence les principales préoccupations en matière de protection, dont la pratique consistant à prendre délibérément des civils pour cibles,

la violence sexuelle et autres formes de violence, le recrutement et l'emploi d'enfants soldats, le refus de laisser les organismes humanitaires accéder aux civils pour faciliter la fourniture de l'assistance et la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Je suis heureux de l'importance accordée aux questions de protection dans le cadre des missions du Conseil de sécurité dans la région des Grands Lacs et en Afrique de l'Ouest en juin 2003, et en Afghanistan en novembre 2003, et j'espère que les missions futures permettront de favoriser la mise en œuvre des résolutions du Conseil relatives à la protection des civils et des enfants dans les conflits armés et aux femmes, à la paix et à la sécurité.

8. Conformément à la résolution 1296 (2000) du Conseil de sécurité, en date du 19 avril 2000, les mandats des opérations de maintien de la paix ont été élargis de manière à ce que les forces puissent protéger physiquement les civils en cas de menace imminente de violence, ce que prévoient les mandats de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) [résolution 1270 (1999)], de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) [résolution 1417 (2002)], de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) [résolution 1509 (2003)] et de la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) [résolution 1528 (2004)] et l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) [résolution 1545 (2004)]. L'inclusion dans les mandats des missions de maintien de la paix de programmes de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réinsertion (DDRR) des combattants (MINUSIL, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan – MANUA [résolution 1401 (2002)] – MONUC, MINUL, ONUCI et ONUB) ainsi que de mesures visant à protéger les réfugiés et les rapatriés (ONUCI et ONUB), est elle aussi décisive pour répondre aux besoins en matière de protection. En se servant de ses résolutions pour faire valoir à toutes les parties aux conflits armés, y compris aux groupes armés non étatiques, que les violations des droits de l'homme et le refus de permettre aux organismes humanitaires d'accéder aux civils sont inacceptables, le Conseil de sécurité envoie un message encore plus fort dont les acteurs humanitaires et autres acteurs sur le terrain peuvent faire usage. Le Conseil devrait continuer de souligner systématiquement ces questions.

9. L'importance accrue donnée à la protection dans les mandats des missions de maintien de la paix s'est accompagnée du déploiement plus rapide de forces de maintien de la paix lorsque cela était nécessaire pour éviter une crise immédiate en matière de protection et pour rétablir l'ordre. La rapidité et la qualité de la réaction s'est améliorée grâce à de nouveaux apports au maintien de la paix. Dans l'Ituri (République démocratique du Congo), lorsque les conflits ethniques ont pris une ampleur dangereuse en mai 2003, la situation a été stabilisée par le déploiement rapide de forces de l'Union européenne, autorisées par le Conseil de sécurité. Aujourd'hui, les forces de maintien de la paix des Nations Unies contiennent les milices locales et maintiennent la paix lorsque la situation est précaire. De même, la décision de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de déployer rapidement une mission au Libéria (ECOMIL) en août 2003 a grandement contribué à la protection des civils, notamment dans le cadre des interventions rapides qui ont eu lieu à Monrovia et aux alentours pour assurer la sécurité des populations civiles déplacées par le conflit.

10. En Sierra Leone, les interventions humanitaires sur le terrain sont de grande envergure. La création d'un camp d'internement à Mapeh pour héberger des éléments armés, par exemple, a été une mesure novatrice visant à garantir le

caractère civil et humanitaire de l'asile, dont le Gouvernement sierra-léonais a pris l'initiative, avec l'aide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de la MINUSIL, ainsi qu'avec le concours du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Une équipe spéciale interinstitutions sur l'internement a par la suite fourni une aide aux autorités en matière de gestion, de conseils et de sensibilisation, et supervisé la mise en œuvre d'une procédure de réinsertion accélérée des enfants soldats par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le HCR et des organisations non gouvernementales partenaires d'exécution. L'UNICEF a lancé une campagne de retour à l'école au Libéria, calquée sur un programme analogue qui avait donné de bons résultats en Afghanistan, qui a déjà permis de former 72 000 enseignants, de fournir du matériel scolaire et d'assurer le retour en classe de 334 000 garçons et filles. Les Nations Unies exécutent des programmes de lutte antimines dans 36 pays où le risque posé par les mines terrestres et les munitions non explosées continue d'entraver la fourniture de l'assistance humanitaire et de l'aide à la reconstruction ainsi que d'empêcher le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans des conditions de sécurité. Il ne s'agit là que de trois exemples d'action humanitaire menée dans diverses régions du monde pour assurer une protection aux civils lorsqu'ils en ont le plus besoin.

11. Depuis mon dernier rapport (S/2002/1300), le Conseil de sécurité, avec des organisations régionales et sous-régionales, examine plus systématiquement la dimension régionale de la protection des civils. Dans le cadre de ses résolutions et de ses missions dans les zones de conflit, il adopte de plus en plus une approche régionale de questions telles que le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réinsertion et la circulation transfrontières des réfugiés, des combattants et des armes légères. Je suis particulièrement heureux de voir des organisations régionales se préoccuper de la question de la protection des civils, comme en témoignent, par exemple, la décision de l'Union africaine de nommer un Représentant spécial pour la protection des civils dans les conflits armés, les mesures prises par la CEDEAO et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que, je l'ai déjà signalé, le déploiement en temps utile des forces de réaction rapide de l'Union européenne dans l'Ituri et de l'ECOMIL au Libéria.

12. Ces initiatives ont été appuyées par des mécanismes collectifs au sein du Secrétariat de l'ONU, tels que la Réunion humanitaire pour la région de l'Afrique de l'Ouest, tenue en juillet 2003, qui a arrêté les éléments de base d'une stratégie de protection régionale, et les ateliers régionaux de protection en Afrique de l'Ouest, dans le Pacifique Sud, en Asie du Sud et en Amérique latine organisés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ces ateliers ont renforcé la participation des États Membres au niveau régional et créé un cadre plus solide qui permet de traiter les questions de protection avec une cohérence accrue.

13. Les efforts déployés pour prévenir les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide et pour mettre un terme au règne de l'impunité dans les situations de conflit armé ont été renforcés par la création de la Cour pénale internationale et la jurisprudence des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, ainsi que par la création du Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Le renvoi officiel devant la Cour pénale internationale de la situation au nord de l'Ouganda en décembre 2003 et en République démocratique du Congo en avril 2004 par les Présidents de ces pays ont donné aux civils l'espoir que les crimes odieux commis contre eux ne resteraient pas impunis. La demande du

Conseil de sécurité tendant à ce que le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme mène une enquête spéciale sur les massacres de civils en République démocratique du Congo constitue un autre mécanisme permettant de renforcer la protection des civils.

14. La question profondément choquante de l'exploitation et des sévices sexuels dont des femmes et des enfants sont victimes en période de conflit armé et qui sont le fait de personnel des Nations Unies, aussi bien de personnel civil que de soldats en uniforme de forces de maintien de la paix, a été au centre des préoccupations depuis mon dernier rapport. Le mois d'octobre 2003 a été marqué par la promulgation de ma Circulaire sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles (ST/SGB/2003/13), qui énonce les normes minimum de comportement attendu de tout le personnel des Nations Unies, ainsi que les mesures nécessaires pour préserver un climat propre à prévenir l'exploitation et les sévices sexuels. Depuis la publication de la Circulaire, tous les organismes du système des Nations Unies et les présences sur le terrain travaillent, à ma demande, à la mise en place d'un système cohérent d'application de ces dispositions spéciales sur le terrain. Le Département des opérations de maintien de la paix se penche à titre prioritaire sur la question du trafic des êtres humains, qui est une question connexe de plus en plus préoccupante.

15. L'importance accordée à une conception commune claire de la notion de protection, fondée sur l'approche à l'échelle du système que j'ai recommandée, trouve une expression concrète dans le travail effectué en permanence pour renforcer le cadre de politique générale et la coordination entre les institutions au sein du système des Nations Unies. Des départements et des institutions clefs ont mis au point conjointement des instruments de protection par l'intermédiaire du groupe chargé de l'application de la Circulaire, qui relève du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, créé en janvier 2003, notamment le « Plan de campagne » et l'Aide-mémoire mis à jour sur la protection des civils. Le renforcement de la coordination se manifeste aussi par le recours accru à des missions d'évaluation multidisciplinaires, telles que la Mission régionale conjointe d'examen de la situation humanitaire sur le terrain qui s'est rendue en Afrique de l'Ouest en juin et juillet 2003 et la mission conjointe Bureau de la coordination des affaires humanitaires/Département des opérations de maintien de la paix qui doit se rendre en République démocratique du Congo en juin 2004 pour évaluer l'exécution du mandat humanitaire dans le contexte d'opérations de maintien de la paix. Je juge aussi encourageant que des arrangements conclus récemment entre le Département des opérations de maintien de la paix et le HCR prévoient des mesures visant expressément à obtenir les services d'experts pour évaluer la situation sécuritaire des réfugiés et des rapatriés.

B. Lacunes persistantes

16. Le Conseil de sécurité a pris un certain nombre d'engagements importants en faveur de la protection des civils dans les conflits armés dans ses résolutions 1265 (1999) et 1296 (2000). La section ci-après du rapport est consacré à l'examen des domaines que le Conseil de sécurité a définis comme prioritaires et qui exigent une action plus approfondie. Ces questions qui constituent la base du Plan d'action en 10 points et figurent pour la plupart dans les résolutions 1265 (1999) et 1296 (2000) sont les suivantes : a) permettre au personnel humanitaire d'avoir davantage accès

aux civils qui ont besoin d'assistance; b) améliorer la sécurité et la sûreté du personnel humanitaire; c) améliorer les mesures visant à répondre aux besoins des réfugiés et personnes déplacées en matière de sécurité; d) veiller à répondre pleinement, sur le plan de la protection et de l'assistance, aux besoins particuliers des enfants dans les conflits armés; e) veiller à répondre pleinement, sur le plan de la protection et de l'assistance, aux besoins particuliers des femmes dans les conflits armés; f) remédier aux lacunes de notre approche des activités de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réinsertion; g) remédier aux effets que les armes légères ont sur les civils; h) combattre l'impunité; i) élaborer d'autres mesures pour promouvoir la responsabilité des groupes armés et des acteurs non étatiques; j) veiller à ce que les ressources nécessaires soient fournies pour répondre aux besoins des populations vulnérables dans les « situations d'urgence oubliées ».

1. Accès des organismes humanitaires aux populations

17. Dans 20 conflits qui se déroulent dans diverses régions du monde, les organismes humanitaires ont du mal à fournir aux quelque 10 millions de personnes concernées les vivres, l'eau, les abris et les soins médicaux dont elles ont besoin, quand ils n'en sont pas empêchés. En dépit de la persistance de certains problèmes, il est devenu beaucoup plus facile dans les 18 derniers mois d'accéder aux populations civiles dans la partie est de la République démocratique du Congo, grâce au début du processus de paix et au renforcement de la force de maintien de la paix. Mais ailleurs, le tableau reste bien sombre.

Depuis que les hostilités ont commencé au début de 2003 dans la région du Darfour (Soudan), le personnel humanitaire ne peut accéder à la majeure partie des populations qui ont besoin d'aide et de protection. Leur liberté de circulation étant restreinte, les organismes humanitaires sont dans l'impossibilité d'apporter à 500 000 civils au Libéria, à 2,2 millions de civils en République centrafricaine et à 1,5 million de civils en Côte d'Ivoire une aide qui pourrait leur sauver la vie. Une situation analogue règne en Afghanistan, où l'accès à 1 million de personnes dans les régions rurales du sud et de l'est du pays est très limité et peu sûr. La question de l'accès à 1,2 million de personnes dans le Nord-Caucase (Fédération de Russie), y compris des populations déplacées et des rapatriés, reste préoccupante. Au nord de l'Ouganda, le nombre de personnes qui sont totalement tributaires de l'assistance humanitaire a considérablement augmenté, passant de 1 million à 1,6 million au cours des seuls 12 derniers mois, et les secours humanitaires ne peuvent la plupart du temps être acheminés que si le Gouvernement ougandais veut bien fournir une escorte militaire. Dans le territoire palestinien occupé, l'acheminement de secours humanitaires à 3,5 millions de civils, déjà difficile en raison des problèmes de sécurité, est devenu encore plus problématique à la suite de la construction d'une barrière tout le long de la Cisjordanie, ce qui a des incidences humanitaires considérables sur les civils puisque ce mur sépare les populations palestiniennes de leurs terres, de leurs emplois et de leurs marchés et restreint grandement l'accès aux vivres, à l'eau et aux sources d'énergie, ainsi qu'aux services sociaux de base, notamment aux écoles et aux hôpitaux.

19. Les efforts accomplis pour que les secours humanitaires puissent être acheminés avec plus de régularité doivent reposer sur des négociations structurées et coordonnées. Le soutien stratégique des États Membres, en particulier des États voisins, et des organisations régionales est crucial à cette fin, et je prie instamment

le Conseil de sécurité d'associer les organisations régionales à l'action dès qu'une crise de ce type est portée à son attention. Les missions du Conseil de sécurité dans les zones de conflit peuvent jouer un rôle utile en soulignant, dans le dialogue avec les gouvernements concernés, la nécessité d'assurer l'accès des organismes humanitaires aux populations. Je recommande également la mise au point plus poussée d'un système coordonné permettant aux États Membres de fournir un appui matériel et financier et des équipes de réserve d'experts techniques qui pourront être déployées rapidement dans les cas où l'insécurité (due par exemple à la présence de mines terrestres) et l'effondrement des infrastructures cruciales (par exemple les ponts) peuvent créer des risques et retarder la distribution de l'assistance humanitaire. Le cadre opérationnel de réaction rapide mis en place par les Nations Unies pour faire face aux problèmes de mines et de munitions non explosées dans les situations d'urgence est un exemple de mécanisme existant qui permet le déploiement rapide de ressources appropriées pour faciliter la fourniture d'un soutien humanitaire.

2. Sécurité du personnel humanitaire

20. Les attentats dirigés contre le personnel des Nations Unies et autre personnel humanitaire en Iraq, notamment les attentats à la bombe commis contre le siège des Nations Unies et celui du CICR à Bagdad le 19 août et le 27 octobre 2003, respectivement, viennent malheureusement nous rappeler que les travailleurs humanitaires opèrent aujourd'hui dans un climat nouveau et dangereux. Depuis mon précédent rapport, 27 fonctionnaires des Nations Unies ont été tués, et plus de 426 autres attaqués, pris en otages ou persécutés de quelque autre façon dans des situations diverses, notamment en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Libéria, en Iraq, en Fédération de Russie (Nord-Caucase) et dans le territoire palestinien occupé. Au Burundi et en Somalie, des menaces personnelles contre des membres d'organisations internationales empêchent ceux-ci de faire à fond leur travail d'évaluation des besoins humanitaires et de contrôle des mesures prises pour y répondre. Ces événements indiquent une tendance inquiétante au mépris des principes humanitaires, ainsi qu'à prendre délibérément pour cibles des travailleurs humanitaires à des fins politiques ou tactiques.

21. L'exécution du mandat humanitaire exige une présence humanitaire constante pour que protection et aide puissent être fournies là où le besoin s'en fait sentir. Dans bien des cas, la pratique consistant à cibler délibérément des travailleurs humanitaires, notamment en les prenant en otage, vise à désorganiser ou faire cesser les efforts d'assistance internationaux et humanitaires et à priver les civils de la protection qu'une présence internationale leur offre. Les attaques commises contre des travailleurs humanitaires nuisent aux programmes de secours et entraînent le retrait forcé du personnel, ce qui rend ensuite difficile la reprise de l'action humanitaire. De nouvelles menaces signifient que le soutien actif et l'acceptation des communautés locales, sur lesquelles la sécurité des acteurs humanitaires repose traditionnellement, ne sont plus des garanties suffisantes. Pour que les organismes humanitaires conservent toute leur efficacité dans ce nouvel environnement, il faudra mettre au point des approches collectives renforcées de la protection et de la coordination en matière de sécurité. Des mesures juridiques supplémentaires visant à élargir la portée de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé seront également nécessaires. Je prie instamment le

Conseil de sécurité de condamner systématiquement tous les attentats perpétrés contre le personnel des Nations Unies et autre personnel humanitaire, et j'engage les États sur le territoire desquels ces attentats se produisent à arrêter les responsables et à les poursuivre ou, le cas échéant, à les extradier. Les auteurs de ces attentats doivent être tenus responsables de leurs actes, comme le Conseil de sécurité l'a affirmé dans sa résolution 1502 (2003) du 26 août 2003.

3. Réfugiés et personnes déplacées

22. On compte à l'heure actuelle 50 millions de personnes déplacées par un conflit. Ce nombre est estimé à 4 millions au Soudan, à plus de 3 millions en République démocratique du Congo et à 1,6 million en Ouganda. Quelque 2 millions de personnes sont déplacées en Colombie, et bien d'autres sont empêchées de fuir. La sécurité des réfugiés et des personnes déplacées dans les camps et dans les communautés d'accueil demeure une question préoccupante pour la communauté internationale, de même que la sécurité des États qui accueillent d'importantes populations de réfugiés ou qui les voient s'installer près de leurs frontières. Des éléments armés s'infiltrèrent dans les camps pour recruter des hommes, des femmes et des enfants ou pour les enlever à des fins militaires et autres, ainsi que pour s'emparer de vivres et autres articles, mettant ainsi en péril non seulement les habitants du camp mais aussi les communautés d'accueil. La présence d'éléments armés et de combattants dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées en gomme le caractère civil et expose les populations civiles à un risque accru d'attaques par les forces d'opposition, notamment lorsque les camps sont perçus comme des têtes de pont pour des attaques transfrontières, comme cela était le cas en Côte d'Ivoire. De plus, la présence de combattants ou d'éléments armés dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées pouvant déstabiliser une sous-région ou une région toute entière, elle appelle l'identification, le désarmement et l'internement des combattants. À cette fin, j'encourage les États Membres à appuyer les résultats de la réunion d'experts qui sera organisée par le HCR en juin 2004 sur le « Maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile ».

23. Des progrès ont été accomplis au niveau régional, notamment en Afrique de l'Ouest, où la communauté humanitaire et les gouvernements de la région ont compris qu'il était important de mettre au point des politiques et des cadres de protection communs pour faire face aux flux de réfugiés qui franchissent les frontières entre la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. Les États Membres, le HCR et d'autres partenaires humanitaires doivent mettre au point des mesures permettant de mettre les réfugiés et les personnes déplacées à l'abri du recrutement forcé dans l'armée et renforcer leur action de sensibilisation, notamment auprès des enfants, à l'aide de campagnes d'éducation et d'information. Je suis heureux de voir des efforts de protection en ce sens entrepris au niveau régional.

24. De nouveaux déplacements de population à l'intérieur des frontières continuent de prolonger des conflits et de compromettre les processus de paix, le dernier cas en date étant celui de la Côte d'Ivoire. C'est aux gouvernements qu'incombe la responsabilité principale de protéger les personnes déplacées, de leur venir en aide et de respecter leurs droits. L'utilisation des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui rassemblent les dispositions en vigueur du droit international humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés par analogie, a été encouragée par l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme, ainsi que par des

organisations régionales et sous-régionales. Les autorités nationales devraient donc mettre au point et appliquer des lois et politiques nationales inspirées de ces principes. Lorsque les gouvernements ne sont pas disposés à répondre aux besoins humanitaires des personnes déplacées, ou ne sont pas en mesure de le faire, c'est la communauté internationale qui doit agir. Par l'intermédiaire de la Division interinstitutions qui s'occupe des personnes déplacées (laquelle relève du Bureau de la coordination des affaires humanitaires), la collaboration s'est renforcée entre les organismes humanitaires qui veillent à la protection de ces personnes, mais il faut faire davantage pour que l'aide soit systématique et globale dans tous les cas de déplacement de populations.

25. Le rapatriement librement consenti des réfugiés et des personnes déplacées, dans des conditions de sécurité, ainsi que leur réinsertion après le conflit exigent une vaste gamme de mesures, dont une aide et une protection physique pendant le transit et après le retour; des activités de déminage et d'éducation au risque des mines et des mesures visant à assurer le respect des droits de l'homme, à promouvoir la réconciliation et à rétablir les droits, juridiques et autres, essentiels à la réinsertion, par exemple les droits patrimoniaux et l'accès aux documents personnels, à l'emploi et à l'indemnisation pour dommages matériels. Pour qu'il n'y ait plus de déplacement de population, la coordination doit se renforcer avec les partenaires de développement dans les situations d'après conflit en vue d'étudier les causes profondes du déplacement, notamment la pauvreté et les politiques d'exclusion.

4. Questions concernant spécifiquement les femmes et les enfants

26. Les femmes et les enfants, en particulier les filles, ont souffert de façon disproportionnée dans les situations de conflits armés au cours des 18 derniers mois. Les conflits continuent de chasser de leurs foyers des centaines de milliers de femmes et d'enfants, d'augmenter considérablement le nombre de ménages ayant à leur tête une femme ou un enfant et de contrecarrer les importantes fonctions économiques et protectrices des femmes. Le recrutement et l'emploi d'enfants soldats dans les conflits en cours en Afrique de l'Ouest, au Burundi, en Colombie, dans le nord de l'Ouganda, en République démocratique du Congo et au Soudan se poursuivent. D'autres rapports thématiques présentés au Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité (S/2002/1154) et sur les enfants et les conflits armés (A/58/546-S/2003/1053 et corr.1 et 2) traitent de ces questions de façon plus approfondie. L'ampleur des souffrances infligées aux femmes et aux enfants dans les situations de conflit armé et la violation persistante de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales nécessitent cependant que certaines questions clefs soient abordées dans le présent rapport.

27. La fréquence des violences sexuelles et d'autres violations particulièrement odieuses des droits de l'homme perpétrées contre des femmes et des enfants en situation de conflit armé, notamment en Côte d'Ivoire, à Haïti, au Libéria, dans le nord de l'Ouganda, en République démocratique du Congo et dans l'ouest du Soudan où les organismes humanitaires signalent un problème aigu, appelle une attention accrue de la part des États Membres, du Conseil de sécurité et du Secrétariat de l'ONU. Des stratégies de prévention et d'intervention concernant les violences sexuelles et les violences contre les femmes sur le terrain ont été élaborées. Elles comprennent des politiques et directives pratiques établies par les départements et institutions des Nations Unies; l'inclusion dans les missions de

maintien de la paix et d'évaluation de conseillers en matière de sexospécificités et de conseillers spécialisés dans la protection infantile; et l'amélioration des services de santé génésique et de prévention du VIH/sida.

28. Malgré ces efforts, nous manquons à notre obligation collective de protéger les femmes et les enfants contre les horreurs croissantes de la violence sexuelle et sexiste. Des mesures de protection particulières sont nécessaires. D'après des informations récentes, dans de nombreux villages et camps de personnes déplacées au Darfour, les femmes et les enfants sont systématiquement violés. En République démocratique du Congo, des dizaines de milliers de femmes et d'enfants – depuis des bébés jusqu'à des femmes de plus de 80 ans – ont été soumis à des formes de violence sexuelle d'une horreur indicible. Ces violences sont d'autant plus déplorables qu'elles continuent sur le long terme d'avoir un impact sur la société et les processus de réconciliation. Beaucoup de femmes et d'enfants qui ont miraculeusement survécu au génocide au Rwanda meurent maintenant du VIH/sida, horrible héritage des violences sexuelles qu'on leur a fait subir il y a 10 ans. Leur calvaire demeure de nos jours insuffisamment reconnu, et ils ne bénéficient pas d'une aide adéquate.

29. Il doit être tenu compte, dans la planification et l'exécution de toutes les opérations de soutien de la paix, de la nécessité de réagir face à la violence sexuelle et sexiste, notamment en assurant une meilleure protection physique, en exerçant une meilleure surveillance et en signalant systématiquement les incidents constatés, et de rechercher les moyens d'accroître la participation globale des femmes à tous les aspects de la mission. Les pays qui fournissent du personnel devraient veiller à ce que tout le personnel de la mission reçoive, avant d'être déployé, une formation concernant les droits et les besoins particuliers des femmes et des enfants, en particulier des victimes de violences sexuelles et de violences sexistes. Il est essentiel que les donateurs contribuent plus fortement aux programmes axés sur les droits des femmes et des filles, en particulier ceux liés à la violence sexuelle et au VIH/sida et autres maladies sexuellement transmissibles. Il est indispensable, pour qu'elles soient adaptées et pour en assurer l'efficacité, que les interventions internationales aient lieu en étroite liaison avec les initiatives nationales et locales et en concertation avec les groupements féminins.

30. Face à tant de violence et de détresse, il importe que les soldats de la paix et le personnel des Nations Unies aient un comportement irréprochable. Pour donner suite à la circulaire du Secrétaire général sur l'exploitation et la violence sexuelles, des contrôles et des structures transparents seront mis en place pour faire en sorte que les allégations d'exploitation et de violence rencontrent l'écho voulu, et établir des procédures de plainte, de signalement et de suivi. La circulaire devrait également déboucher sur une meilleure prise en compte des sexospécificités dans les missions de maintien de la paix et les missions humanitaires. Elle ne s'applique toutefois pas aux personnels en terme qui relève de la juridiction, de leurs gouvernements respectifs. Pour être vraiment efficace, par conséquent, l'action menée par les organismes des Nations Unies doit être renforcée par des mesures manifestes de la part des États qui envoient des militaires et des policiers aux opérations de maintien de la paix, en particulier la prise de sanctions contre le personnel qui a commis une faute. J'encourage le Conseil de sécurité à prier instamment ces États de coopérer pleinement à cet égard. Des normes minimales devant être respectées par les soldats de la paix – reprenant celles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général – devraient être incorporées dans les codes de

conduite des forces armées et des forces de police nationales, et des renseignements devraient être communiqués sur les procédures engagées contre les personnes accusées de violations, domaine dans lequel le Département des opérations de maintien de la paix ne reçoit des informations qu'au compte-gouttes.

31. Vu la facilité avec laquelle ils peuvent se procurer des armes légères et le rétrécissement des possibilités en matière d'éducation et d'emploi qui accompagnent les cycles prolongés de violence, les jeunes n'ont que plus tendance à s'engager dans des groupes armés. On voit en conséquence naître une sous-culture de la violence juvénile. En Afrique de l'Ouest, la violence juvénile compromet la sécurité de la sous-région, et des solutions de protection globales, à l'échelle de la région, sont nécessaires non seulement pour répondre aux besoins particuliers des jeunes traumatisés par la guerre, mais aussi pour prévenir les conflits dans les pays voisins. J'encourage la CEDEAO à mettre au point des stratégies afin de combattre la violence juvénile et demande aux pays donateurs d'apporter à celle-ci une aide accrue, comme l'a recommandé la mission du Conseil de sécurité en Afrique de l'Ouest, pour les promouvoir et les mettre en oeuvre. Des programmes de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion bien conçus et suffisamment dotés sont essentiels. L'éducation et la formation ont aussi un rôle capital à jouer pour faire échec à la culture de violence juvénile, comme l'atteste le fait que l'absence de possibilités d'éducation formelle ou informelle est l'une des principales raisons données par de nombreux jeunes pour expliquer leur enrôlement dans des groupes armés. Il faudrait aussi mettre plus fortement l'accent sur des campagnes et des programmes faisant passer des messages positifs et non violents de nature à ébranler le culte du fusil. Il est capital que les programmes de lutte contre la violence juvénile ne soient pas source de dissensions et de ressentiments en semblant favoriser les mauvais éléments, et qu'ils s'attachent à mettre en exergue le rôle vital que les jeunes eux-mêmes ont à jouer pour promouvoir une culture de paix.

5. Désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion

32. Bien qu'on ait de plus en plus conscience que l'échec des initiatives de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion risque de provoquer une reprise de la violence, ces programmes continuent chroniquement à manquer de ressources, surtout pour les phases de réadaptation et de réinsertion. Or, pour que ces programmes soient efficaces, il faut une réinsertion durable des combattants dans leur communauté d'origine, ce qui suppose nécessairement qu'on accorde un appui économique et social aux collectivités locales qui en supportent tout le poids. Il est donc impératif que les organes législatifs compétents de l'ONU fassent en sorte qu'on dispose dès le début d'un financement adéquat et sûr (notamment au titre du budget ordinaire et du budget mis en recouvrement pour les opérations de maintien de la paix).

33. La planification et la coordination de ces programmes restent particulièrement problématiques. Pour améliorer la conception et l'exécution des programmes de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion et pour susciter une coordination et une coopération plus efficaces, aussi bien au sein du système des Nations Unies qu'avec les partenaires d'exécution tels que les organes nationaux et les organisations non gouvernementales, il faut que les structures et processus de planification au Siège comme sur le terrain soient intégrés, de même que les politiques, orientations, procédures et directives générales globales. Étant donné que

les acteurs très divers participant aux différents aspects des programmes de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion jouent des rôles complexes qui se recoupent, il faut une répartition plus systématique et efficace des tâches. La mise au point d'une approche cohérente et intégrée reliant réellement le désarmement et la démobilisation à la phase de réinsertion reste une priorité importante.

34. Parmi les autres obstacles fondamentaux qui entravent les opérations de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion, on citera le fait que les questions ne sont pas abordées sur une base régionale et qu'on ne reconnaît pas suffisamment le rôle de la société civile locale, en particulier des groupes de femmes et des organisations communautaires locales, par exemple, le rôle essentiel joué au Libéria par l'organisation « Les femmes dans la consolidation de la paix ». Au bout du compte, les ex-combattants doivent se réinsérer et les collectivités doivent être disposées à les accepter. Il est donc crucial de chercher un équilibre entre la double nécessité de répondre aux attentes souvent très grandes des ex-combattants et de calmer le ressentiment face à ce qui est perçu comme du « favoritisme » par le reste de la population. Il faut en conséquence encourager la participation de la société civile locale et des organisations communautaires de base et l'appuyer dans toute la mesure possible. Il est aussi indispensable d'accroître la participation des organisations et arrangements régionaux et des gouvernements, en particulier des États voisins, et de s'engager davantage à leurs côtés.

35. On ne répond pas comme il faudrait aux besoins particuliers des enfants soldats, des femmes combattantes et des personnes à leur charge non plus qu'à ceux des autres personnes associées aux forces combattantes, y compris des personnes déplacées. Les programmes de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion accordent une attention croissante aux problèmes propres aux femmes et comportent de plus en plus des éléments spécialement axés sur les femmes et les enfants qui sont planifiés, exécutés et évalués dans le cadre des comités centraux et des organes de suivi (il s'agit par exemple de permettre aux enfants de s'inscrire dans ces programmes sans exiger d'eux qu'ils produisent leurs armes ou montrent qu'il savent s'en servir et de créer des centres de soins provisoires à personnel féminin pour évaluer les problèmes de santé propres aux femmes et aux filles et tâcher d'y remédier. Pour que les enfants soldats puissent relever de la protection civile le plus tôt possible, leur démobilisation ne doit pas attendre la mise en route officielle du processus de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion. J'encourage le Conseil de sécurité à continuer d'apporter son soutien à des mesures visant à permettre aux femmes et aux enfants touchés par les conflits armés de participer à tous ces processus et d'en tirer équitablement avantage. Toutes les résolutions prévoyant des mesures de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion devraient tenir compte des rôles, besoins et capacités spécifiques des femmes et des filles. Il faut aussi mettre davantage l'accent sur les filles soldats en tant que groupe prioritaire, la réinsertion des combattantes et des personnes à leur charge et le rejet social dont les femmes sont souvent victimes.

6. Armes légères

36. Les conflits sont souvent prolongés par la prolifération effrénée d'armes légères, en particulier le réarmement des milices et des forces de défense locales. Étant donné les flux transfrontières incontrôlés d'armes, les conflits peuvent s'exacerber pour prendre une dimension régionale, faire des centaines de milliers de

morts chaque année et détruire la vie de milliers d'autres personnes. Le problème est à la fois une question d'offre et de demande et touche les sociétés privées, les services de sécurité et certains gouvernements engagés dans la vente d'armes. Les effets sont notamment évidents en Afrique de l'Ouest, en Colombie, en Haïti, en Iraq, au Moyen-Orient, en République démocratique du Congo et au Soudan.

37. Les États Membres doivent faire preuve d'une vigilance accrue pour s'assurer que les exportations légales ne sont pas détournées pour se transformer en flux d'armes illicites ou utilisées pour porter atteinte aux droits de l'homme ou violer le droit international. Les embargos devraient être élargis de manière à couvrir non seulement les armes mais aussi la fourniture de services militaires afin d'empêcher les acteurs du secteur privé et les gouvernements d'engager avec des parties à des conflits armés des activités commerciales qui pourraient aboutir à des violations du droit international ou y contribuer. J'encourage en outre le Conseil de sécurité à établir des mécanismes de contrôle des embargos sur les armes afin d'en surveiller l'application effective et de prendre des mesures coercitives à l'égard des États Membres qui les violent délibérément. La participation d'États voisins, d'organisations régionales et, le cas échéant, de missions de maintien de la paix est à cet égard fondamentale. En Afrique de l'Ouest, par exemple, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) se sont penchées avec la CEDEAO sur la question de la prolifération des armes légères dans la région. Dans bien des cas, tout règlement durable du conflit dépend de la collecte et de l'élimination de toutes les armes. Le Mozambique qui a eu recours à des ex-combattants pour repérer les caches d'armes a donné un exemple de pratique optimale.

38. Le Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères (CASA), mécanisme interinstitutions qui, par l'intermédiaire de ses bureaux et organismes participants, fournit une assistance aux États dans des domaines très divers, tels que des conseils en matière de politique, le renforcement des institutions, l'élaboration de la législation, la collecte et la destruction d'armes, la gestion des stocks et les opérations de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion, orchestre l'intervention des Nations Unies dans le domaine des armes légères. J'encourage les États Membres à tirer profit de l'assistance que la CASA peut leur fournir et à mettre au point un instrument international pour repérer et localiser les armes légères et à prendre les mesures nécessaires pour en contrôler l'exportation et les transit.

7. Impunité et respect

39. Le dixième anniversaire du génocide au Rwanda devrait nous obliger à redoubler d'efforts pour veiller à ce que les Conventions de Genève et d'autres instruments relatifs au droit international humanitaire et aux droits de l'homme soient respectés et renforcés dans toutes les situations de conflit armé, pour réagir devant des crimes internationaux de grande ampleur revêtant un caractère systématique et pour les prévenir ou y mettre un terme dès que possible. Ma décision de nommer un conseiller spécial pour la prévention des génocides vise à donner rapidement l'alerte en cas de situation préoccupante et de mieux asseoir l'action des Nations Unies. Les États sur le territoire desquels ces crimes se commettent en portent la responsabilité première, mais si l'État ne réagit pas en temps voulu et comme il faut, la responsabilité d'intervenir incombe alors à la

communauté internationale. Face aux preuves de crimes systématiques perpétrés contre des civils, le Conseil de sécurité, le système des Nations Unies dans son ensemble et la communauté internationale tout entière doivent prendre une série de mesures progressives. Parmi les mesures que le Conseil de sécurité pourrait envisager de prendre, on citera notamment les suivantes : mieux suivre et évaluer les situations de crise (par exemple en demandant au Haut Commissaire aux droits de l'homme d'entreprendre des missions spéciales), exiger énergiquement que les parties cessent leurs attaques contre des civils et respectent les obligations qu'elles ont contractées en vertu du droit international, menacer d'imposer puis imposer des sanctions lorsque ces obligations continuent à être violées, soumettre des cas au Procureur de la Cour pénale internationale pour qu'il enquête conformément à l'alinéa b) de l'article 13 du Statut de Rome (lorsque la juridiction nationale est réticente à agir ou incapable de le faire) et déployer rapidement une force appropriée appuyée par un mandat explicite et des moyens adéquats pour protéger la vie des civils. Je demande instamment aux États Membres qui ne l'ont pas encore fait de ratifier le Statut de la Cour pénale internationale et les traités concernant le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés ou d'y adhérer, et de prendre toutes les mesures législatives, judiciaires et administratives appropriées pour faire appliquer pleinement ces instruments sur le plan interne. La manifestation organisée cette année autour des traités (« Focus 2004 » – Priorité 2004), dont le thème est la protection des civils, leur offre une bonne occasion de le faire.

40. La tragédie du Rwanda met aussi l'accent sur la nécessité de veiller à ce que justice soit rendue efficacement et rapidement. Après les conflits, il faut que s'instaure un processus de réconciliation et de justice, et des mécanismes plus efficaces doivent être mis en place pour mieux lier ces processus, en s'appuyant sur l'expérience en Sierra Leone et au Timor-Leste. Le cas de la Sierra Leone montre les dangers d'un déséquilibre entre ressources, efforts et résultats. Les mécanismes de responsabilité doivent se pencher sur les crimes commis contre ceux qui sont les plus touchés par le conflit, par exemple les minorités, les femmes, les enfants et les personnes déplacées, et prévoir des mesures spéciales pour les faire pleinement participer à l'action judiciaire et les protéger pendant tout le processus. En investissant des efforts politiques, techniques et financiers à long terme pour rétablir les mécanismes judiciaires et l'état de droit dans les sociétés déchirées par la guerre et en les aidant à se développer, la communauté internationale contribuera à mettre en place les fondations nécessaires à une paix et une démocratie durables. Les questions de justice transitoire seront examinées plus en détail dans mon prochain rapport sur la justice et l'état de droit.

8. Responsabilité des groupes armés non étatiques

41. Des attaques violentes contre les civils et le refus des groupes armés non étatiques de permettre l'acheminement des secours humanitaires sont des caractéristiques courantes des conflits armés d'aujourd'hui. Pour promouvoir le respect du droit international humanitaire et des normes relatives aux droits de l'homme et fournir une assistance humanitaire aux populations des zones tenues par des groupes armés, il faut établir un dialogue avec ces groupes, qu'ils soient très organisés et mus par des motivations idéologiques ou politiques très fortes ou qu'il s'agisse de bandes de bandits. Le fait que certains groupes armés non étatiques aient été qualifiés d'organisations terroristes a nui aux possibilités de négociations des

opérations humanitaires. L'interdiction d'un dialogue avec les groupes armés en Colombie, par exemple, a abouti à de sévères restrictions touchant l'acheminement de secours aux populations qui en avaient besoin. Il est crucial d'adopter une approche cohérente en ce qui concerne les contacts de la communauté internationale et des organisations humanitaires avec les groupes armés non étatiques afin d'éviter toute manipulation par ces groupes armés, de même qu'il est vital que soit reconnue la nature neutre et impartiale des opérations humanitaires des Nations Unies. Pression politique et diplomatie bilatérale sont indispensables pour appuyer le dialogue entre les organisations humanitaires et les acteurs non étatiques en matière de protection et d'accès. Les organisations régionales et les pays voisins jouent un rôle particulièrement important; je recommande donc la mise en place d'un cadre au sein duquel les Nations Unies engageraient une action plus systématique avec les organisations régionales pour traiter les questions humanitaires relatives à la protection et à l'accès au niveau intergouvernemental régional.

42. Afin de déterminer la légitimité de la participation des groupes armés aux nouvelles structures de l'État ou du gouvernement, il faut mettre au point des mesures de respect des obligations concernant leur traitement des civils et l'acheminement des secours humanitaires aux populations afin d'exclure ceux qui commettent des violations flagrantes des droits de l'homme. L'année dernière, le Conseil de sécurité a établi un précédent important dans sa résolution sur la République démocratique du Congo, dans laquelle il demandait aux parties congolaises de tenir compte, lorsqu'elles choisiraient les candidats aux postes clefs dans le gouvernement de transition, de leur détermination, ainsi que de leurs actions passées en ce qui concernait le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme [1468 (2003)]. Il reste à voir toutefois si cet aspect de la résolution est respecté dans sa lettre comme dans son esprit. Il faut aussi envisager plus sérieusement d'imposer des restrictions aux voyages et des sanctions ciblées (en particulier, en ce qui concerne la fourniture d'armes légères et l'assistance militaire) contre des groupes armés qui violent de façon flagrante le droit international humanitaire et les normes relatives aux droits de l'homme et empêchent l'acheminement des secours humanitaires jusqu'aux populations qui en ont besoin.

9. Situations d'urgence oubliées

43. Le financement des opérations humanitaires pour les situations d'urgence complexes reste inégal. C'est justement dans les nombreuses situations de conflit où les besoins de protection sont les plus aigus (comme dans la République centrafricaine et la République démocratique du Congo, par exemple) que le financement est le plus faible. En 2003, 18 des 21 appels humanitaires lancés par les Nations Unies ont été sous-financés. Les appels humanitaires lancés en 2003 pour 13 crises en Afrique visaient à obtenir 2,2 milliards de dollars, or on n'a réussi à réunir que moins de la moitié de cette somme. Pourtant, l'appel de 1 milliard de dollars lancé par les Nations Unies en faveur de l'Iraq a permis de mobiliser la totalité de la somme. Cela illustre bien la dure réalité qui est que les intérêts politiques, les priorités stratégiques et l'attention des médias créent des réponses disproportionnées dans leurs différences, des montants très élevés de financement et de ressources allant à des conflits fortement médiatisés comme dans l'ex-Yougoslavie dans les années 90 et, plus récemment, en Afghanistan et en Iraq, et

non pas à d'autres crises perçues comme étant moins importantes du point de vue stratégique.

44. Le résultat est qu'un grand nombre de situations d'urgence semblent être oubliées ou ignorées, à moins que la violence n'atteigne un niveau tel qu'elle justifie un débat au Conseil de sécurité. Dans le cas du nord de l'Ouganda, je suis reconnaissant au Conseil d'avoir réagi avec sérieux et d'avoir démontré un nouveau niveau d'engagement face à une crise humanitaire horrible et négligée, à la suite de la mission en Ouganda de mon Coordonnateur des secours d'urgence et des exposés qu'il a faits ultérieurement aux membres du Conseil.

45. Au niveau du système, j'invite instamment le Conseil de sécurité à examiner de près les liens entre le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le calendrier ainsi que le déséquilibre du financement de certaines crises. Les fonctions de protection et des programmes bien conçus de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion bénéficiant de ressources adéquates sont des exemples de dépenses humanitaires essentielles qui pourraient figurer, en tant que dépenses de base, dans les plans des missions et les mandats des opérations de maintien de la paix, notamment les missions en Côte d'Ivoire, au Burundi et au Soudan, ainsi que d'autres missions futures de maintien de la paix. Cette approche plus globale et multidimensionnelle est vitale pour le retour à la paix et à la stabilité sociale.

III. Perspectives d'avenir

46. Dans un monde où la conjoncture politique apparaît de plus en plus complexe et imprévisible, il faut formuler encore plus clairement le programme d'intervention pour assurer la mise en œuvre des mesures prioritaires convenues dans le domaine de la protection des populations civiles. Le système des Nations Unies continuera à fournir une protection et une assistance humanitaires, en s'attachant, autant que possible, à renforcer ses interventions grâce à une amélioration du suivi, de l'établissement des rapports et de la collecte systématique des données. Afin de rendre plus efficaces la diplomatie humanitaire, la planification des opérations et les appels de fonds, il conviendrait d'évaluer et d'établir plus systématiquement l'incidence des conflits, telle qu'elle ressort notamment des éléments d'information suivants : le nombre de civils tués, torturés ou déplacés, le nombre de civils qui se voient refuser totalement ou partiellement l'accès à l'aide et à la protection humanitaires, le nombre de personnes victimes de la violence sexuelle, les problèmes de sécurité auxquels doivent faire face les réfugiés ou les personnes déplacées, qu'ils se trouvent dans des camps ou au sein de communautés d'accueil, le nombre de personnes qui bénéficient effectivement des programmes de désarmement, démobilisation, réinstallation, réintégration et réinsertion et les progrès réalisés par les États dans l'adoption de mesures visant à renforcer la protection des civils.

47. Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, lors du prochain bilan qu'il présentera en décembre 2004, aux membres du Conseil de sécurité donnera les grandes lignes de ce mécanisme renforcé de suivi et d'élaboration de rapports. Ces informations concrètes leur permettront d'une part de mieux analyser les nouveaux enjeux de l'action humanitaire et leur incidence sur la protection des civils et, d'autre part, d'imprégner de ces réalités nouvelles leur engagement collectif. Les

deux grands thèmes à examiner sont les approches régionales de la protection et l'interaction entre protection et processus de paix.

A. Démarches régionales en matière de protection

48. Les longs conflits que nous connaissons aujourd'hui ont pris des dimensions régionales et engendré de nouvelles dynamiques qui dépassent largement les frontières nationales, d'où une difficulté accrue à leur trouver des solutions. Parmi les principaux problèmes transfrontières, il faut citer la fuite des civils vers d'autres pays, le risque d'infiltration des camps de réfugiés et de personnes déplacées par des éléments armés qui les utilisent pour s'y regrouper et y recruter de nouveaux combattants – essentiellement des enfants et des adolescents –, ainsi que le désarmement et la démobilisation des combattants. Les problèmes de protection, qu'amplifie la dimension transfrontière, exigent des États qui partagent des frontières qu'ils prennent davantage conscience de leur devoir d'y apporter des solutions.

49. Pour s'attaquer efficacement aux autres problèmes de protection que sont, par exemple, la traite de personnes, la circulation illicite d'armes et l'exploitation illégale des ressources naturelles, il faut dépasser le cadre national et s'appuyer sur des mécanismes et des engagements régionaux. Les instances régionales et internationales doivent fournir aux États qui en ont besoin une assistance à long terme axée sur le renforcement de leurs institutions, répondre plus promptement aux crises humanitaires et maintenir, dans les pays qui sortent d'un conflit, une présence dynamique destinée à promouvoir le respect des droits de l'homme, le renforcement de la bonne gouvernance et la consolidation de la paix. Ces dispositions seront plus faciles à mettre en œuvre dans les zones où existent déjà et fonctionnent, dans une certaine mesure, des groupements régionaux.

50. Le partenariat régional, qui devrait permettre de s'attaquer aux problèmes transfrontières et à leurs causes profondes, est déjà une réalité en Afrique de l'Ouest où j'ai établi le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest, afin de coordonner l'action des Nations Unies notamment avec celle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union du fleuve Mano (UFM). Par exemple, l'opération « Blue Vigilance » de la MINUSIL est une forme de collaboration portant sur des patrouilles de sécurité communes, une gestion commune des frontières dans certaines zones délicates et le suivi des questions relatives aux droits de l'homme. Cette collaboration joue un rôle important qui consiste à renforcer, à l'échelon régional, les capacités et la confiance de la police, des forces armées et des services de douane.

51. Il apparaît également essentiel de mettre en place des mécanismes de suivi et d'élaboration de rapports qui, en ce qui concerne les problèmes transfrontières, permettent de recueillir des données fiables et à jour susceptibles d'intéresser différentes entités, telles que celles qui sont chargées de la sécurité à l'échelon régional. J'engage donc le Conseil de sécurité à faire effectuer une étude sur l'amélioration des modalités de suivi et d'établissement de rapports concernant les questions transfrontières qui se posent dans les situations de crise et d'après conflit, notamment les crimes internationaux et le respect des accords régionaux (par exemple le Moratoire sur les armes légères en Afrique de l'Ouest).

B. Protection et processus de paix

52. Faute de bien prendre en compte la question de la protection des civils, les processus de paix peuvent apparaître fragiles et difficiles à préserver. Les garanties relatives à la protection des civils étant un excellent indicateur de la volonté de mettre en œuvre les processus de paix, l'on ne saurait donc se focaliser exclusivement sur l'évolution de la sécurité et de la situation politique. Les sociétés en conflit sont en droit d'attendre les bénéfices de la paix et non pas seulement la fin des combats. Toutefois, le rétablissement de la paix présente une telle urgence qu'un processus de paix imparfait apparaît comme un compromis nécessaire. Il reste qu'à tout le moins un accord de cessez-le-feu ou de paix doit comporter un engagement des parties au conflit à cesser immédiatement les attaques contre les civils, à faciliter l'accès humanitaire, à créer des conditions propices au retour des réfugiés et des personnes déplacées, dans des conditions sûres et viables, à veiller à la sécurité du personnel humanitaire, ainsi qu'à désarmer et à démobiliser les combattants. Les accords de paix doivent également prévoir la mise en place de systèmes nationaux de protection des droits de l'homme et leur renforcement. Si l'amnistie peut constituer une solution digne d'intérêt pour les crimes de moindre importance, elle ne doit jamais s'appliquer à des violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme. Enfin, compte tenu de l'importance que revêtent les obstacles matériels à la paix, les accords de paix doivent comporter un engagement à procéder, le plus tôt possible, au déminage, en se référant aux Directives de lutte antimines dans le cadre d'accords de cessez-le-feu et d'accords de paix établies par l'ONU, ainsi que des mesures visant à réduire la disponibilité des armes.

53. Dans les pays qui se relèvent d'un conflit, la viabilité de la paix dépend, en définitive, d'un changement d'attitude et de comportement au sein de la société même si, trop souvent, on considère que les processus de paix sont l'affaire des seules forces combattantes. La légitimité de la participation d'un groupe à un processus de paix ne devrait pas être automatique mais plutôt fondée sur son engagement à garantir que l'aide humanitaire sera acheminée sans entrave, à protéger les civils vivant dans les zones qu'il tient et à respecter les normes relatives aux droits de l'homme. Outre les forces combattantes, tous les secteurs et tous les éléments de la société doivent être représentés dans les processus de paix, afin que puisse s'instaurer un climat favorable à une paix durable. Il importe de reconnaître le rôle fondamental que peuvent jouer les femmes dans les initiatives de facilitation, de médiation et de réconciliation et donc d'assurer leur pleine participation, sur un pied d'égalité avec les hommes, et d'intégrer le souci de l'égalité entre les sexes dans tous les processus de paix.

54. Le rétablissement des droits de propriété, des droits fonciers et du droit au logement revêt une importance fondamentale non seulement pour le retour librement consenti des réfugiés et des personnes déplacées mais aussi pour la viabilité des processus de paix. La situation actuelle du Burundi, dont la population réfugiée et déplacée atteint le chiffre de 1,6 million sur une population totale de 10 millions d'habitants, illustre l'importance vitale que revêt une bonne prise en charge des questions relatives au retour et à la réinsertion.

55. Il importe également d'aider les personnes rescapées de la violence sexuelle et leurs communautés. La violence sexuelle est l'un des problèmes les plus complexes auxquels la communauté internationale doit faire face et il est désormais temps d'y

remédier par une action globale. Outre les graves traumatismes physiques, psychologiques, affectifs et sociaux dont souffrent les femmes et les enfants qui font l'objet d'attaques brutales, ces crimes odieux sapent les valeurs culturelles et les liens communautaires et sont susceptibles de détruire les liens qui unissent la société. Les processus de paix doivent proposer aux rescapés un appui soutenu sur les plans sanitaire, psychosocial et économique et mobiliser une action concertée vis-à-vis des auteurs des violations. Les processus de la justice et de la réconciliation jouent un rôle fondamental en ce qui concerne le traitement de ces violations et d'autres violations graves du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et, en définitive, dans l'instauration d'une paix durable. La nécessité d'œuvrer à la réconciliation après les conflits doit être modérée par la volonté clairement affirmée de mettre un terme à l'impunité en ce qui concerne les violations graves du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme. On a fait valoir qu'en mettant l'accent sur la sanction des atrocités passées, on pouvait déstabiliser les situations d'après conflit et compromettre la réconciliation nationale. Il reste que l'impunité est un moyen encore plus sûr de retomber dans les conflits. Si la paix durable est bien l'objectif à atteindre, la question n'est pas de savoir s'il faut mettre l'accent sur la responsabilisation et la justice mais plutôt quand et comment cette démarche doit être menée.

56. Depuis la publication de mon dernier rapport, l'Organisation des Nations Unies a engagé une action concertée en vue de renforcer l'appui apporté aux pays qui, au sortir d'un conflit, amorcent la transition vers la paix. La réussite de la transition est tributaire de la capacité d'exécuter rapidement certaines activités limitées dans le temps, telles que les programmes de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion, et de conduire des processus à plus long terme, tels que la mise en place de structures destinées à instaurer la justice et la sécurité. C'est la raison pour laquelle chaque processus de paix doit s'appuyer sur une stratégie cohérente à l'échelle des Nations Unies, complétée par les stratégies des donateurs et de la communauté internationale. L'objectif principal est la consolidation de la paix, la protection des civils en étant un élément clef.

IV. Observations finales

57. Au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis la mise en place du mécanisme visant à renforcer la protection des civils dans les conflits armés, l'ordre public international a été soumis à une tension sans précédent. Nous arrivons à un tournant critique, où l'on attend de l'Organisation qu'elle entreprenne des missions de maintien de la paix plus importantes et plus complexes. Parallèlement, les démarches multilatérales visant à instaurer la paix et la sécurité se heurtent à des difficultés. Le fait que l'opinion publique internationale connaisse mieux les Conventions de Genève relatives à la conduite de la guerre et leurs Protocoles additionnels n'a pas donné lieu à l'adoption de mesures concrètes. Au cours des 18 mois qui se sont écoulés depuis la publication de mon dernier rapport, les fondements mêmes du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme ont fait l'objet de fortes pressions et des préoccupations se sont manifestées sur le fait que la lutte contre le terrorisme ne respectait pas toujours les obligations relatives aux droits de l'homme. La promotion et la protection des droits

de l'homme doit se situer au cœur de toute stratégie qui vise à lutter efficacement contre le terrorisme.

58. Le présent rapport a abordé un certain nombre de questions essentielles pour la mise au point du plan d'action en 10 points, qui vise à renforcer la protection des civils dans les conflits. Ce programme porte sur un ensemble de questions dont le Conseil de sécurité a déjà souligné le caractère hautement prioritaire. Il s'agit à présent d'adopter sans plus attendre les dispositions qui nous permettront de tenir nos engagements. Faillir à cette obligation reviendrait à mettre gravement en péril les normes convenues depuis longtemps dans les domaines du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et qui préconisent un comportement humain et correct en temps de guerre. Ces droits fondamentaux de l'homme constituent la base de l'ordre moral international auxquels les nations doivent se conformer, particulièrement lorsque règnent la guerre et la peur.

59. J'engage instamment le Conseil de sécurité à se consacrer pleinement à l'examen de ces questions afin de pouvoir faire face aux enjeux nouveaux et importants qui sont liés à la protection des civils. Des forces militaires constituées, œuvrant au service de missions multilatérales de maintien de la paix et de coalitions de bonnes volontés, sont aujourd'hui sursollicitées. On continue d'assister à une évolution de la nature des conflits, qui font désormais intervenir un nombre beaucoup plus important de protagonistes. Ces derniers comprennent des groupes armés et des milices, des mercenaires, des entreprises militaires privées et des réseaux terroristes transfrontières. Du fait de cette évolution de l'environnement et de la diversification des intervenants, certains groupes peuvent en venir à se soustraire à toute responsabilité. Il importe donc de renforcer la réglementation et les normes relatives à la responsabilisation des forces armées et des groupes du secteur privé qui collaborent avec ces forces ou les appuient.

60. Les protagonistes humanitaires sont eux aussi devenus plus nombreux. Outre les autorités locales, le personnel des Nations Unies, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organismes internationaux de secours et de protection des droits de l'homme, on compte de nouveaux intervenants tels que, par exemple, les sous-traitants privés et les organismes à but lucratif. Là aussi, la question de la détermination des responsabilités est devenue incertaine. La protection humanitaire s'appuie sur un contrat social passé avec la communauté et en vertu duquel les humanitaires sont acceptés et leur action facilitée. Cette acceptation et l'appui implicite de la communauté civile créent les conditions propices à la prestation de l'aide humanitaire. Lorsque le contrat social est mis à mal, méconnu ou systématiquement enfreint, l'action et la protection humanitaires se trouvent compromis.

61. La communauté internationale doit à présent réaffirmer son attachement aux principes du droit international fondés sur la justice, le règlement pacifique des différends et le respect de la dignité humaine. Ces principes imposent certaines limites à la violence et au comportement qui est admissible durant les conflits et fixent des normes minima de traitement dont tout individu doit pouvoir bénéficier en tant qu'être humain. C'est dans le cadre de l'application de ces normes convenues que le mécanisme des Nations Unies pour la protection des civils dans les conflits armés a vu le jour et a évolué. Il ne jouira de l'autorité morale et de la crédibilité nécessaires que grâce à une application raisonnée, cohérente et effective.