



Assemblée générale

Distr. générale
20 février 2009
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Points 12, 31, 44, 107 et 114 l) de l'ordre du jour

Prévention des conflits armés

**Étude d'ensemble de toute la question des opérations
de maintien de la paix sous tous leurs aspects**

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes**

Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire

**Coopération entre l'Organisation des Nations Unies
et les organisations régionales ou autres : coopération
entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union interparlementaire**

Rapport succinct de l'audition parlementaire de 2008 (Siège de l'Organisation des Nations Unies, 20 et 21 novembre 2008)

Note du Président de l'Assemblée générale

Le présent document est un résumé de l'audition parlementaire de 2008, tenue à New York les 20 et 21 novembre 2008, distribué conformément à la résolution 63/24 de l'Assemblée générale (voir annexe).



Annexe

Pour l'efficacité dans le maintien de la paix et la prévention des conflits

Tenir nos engagements

Audition parlementaire tenue à l'ONU

20 et 21 novembre 2008

Organisation des Nations Unies, New York

Rapport succinct

L'audition parlementaire de 2008 s'est tenue au Siège de l'ONU à New York les 20 et 21 novembre et quelque 200 parlementaires venus de plus de 60 pays y ont participé.

Remarques liminaires

S. E. le père Miguel D'Escoto Brockmann, Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, a noté que sur bien des questions, les partenariats entre l'Organisation des Nations Unies et les parlementaires s'étaient approfondis. Les parlementaires apportaient à l'ONU un grand soutien, leur rôle fondamental étant de veiller à ce que leur débat national prenne en compte les politiques internationales en matière de maintien de la paix, de droits de l'homme, de développement et d'environnement, les citoyens étant ainsi en mesure de comprendre le travail de l'Organisation et donc de mieux l'appuyer.

Le monde se heurtait à une confluence de crises graves qui exigeaient des transformations radicales de l'architecture internationale, politique et financière. Ces crises avaient été créées par l'homme, qui devait donc assumer la responsabilité de leur solution. Introduire les changements nécessaires exigerait du courage, voire de l'héroïsme de la part des dirigeants nationaux. Les parlementaires devaient conseiller et soutenir l'ONU, pour qu'elle soit en mesure de s'acquitter des responsabilités que lui ont confiées les milliards d'êtres humains.

Le père Miguel avait déjà décrit diverses modifications qui permettraient à l'Organisation des Nations Unies, et en particulier à l'Assemblée générale, de retrouver l'autorité qui avait été transférée au fil des ans à d'autres organisations, des « puissances anxieuses » ayant retiré à l'Assemblée une grande partie de son rôle central dans la prise de décisions internationales. L'appel à une série de dialogues de haut niveau sur la démocratisation de l'Organisation se fondait sur le rôle initialement confié à l'institution par la Charte, et les parlementaires devaient participer activement à ces débats.

Il fallait par ailleurs en priorité réunir les ressources nécessaires pour le développement, en particulier pour la campagne de lutte contre la pauvreté inexcusable qui touche la moitié de la population mondiale. Les parlementaires devaient amener les dirigeants nationaux à réaffirmer leurs engagements lors de la prochaine Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, qui se tiendrait à Doha (Qatar) en novembre 2008, compte tenu en particulier de la

récession économique et du manque de progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Il fallait soutenir l'appel en faveur de la tenue, en 2010, d'un sommet mondial sur ces objectifs, qui examineraient et adopteraient les obligations imposées aux pays, s'agissant de les atteindre et les parlementaires, étant les principaux responsables de la réalisation des objectifs du Millénaire, devaient continuer à jouer un rôle clef.

La priorité absolue du père Miguel, en tant que Président de la session en cours de l'Assemblée générale, était de tirer les hommes de leur coma moral actuel. Un esprit nouveau est nécessaire dans les relations des individus entre eux et avec notre planète fragile. Dans une poursuite effrénée de la domination et de la richesse, le monde s'était dissocié des valeurs fondamentales de coopération et de solidarité. Pourtant, les hommes sont à la recherche aujourd'hui d'une direction et d'une vision. Ils veulent des dirigeants guidés par une passion de la justice et du refus de l'exclusion. « Ils veulent une gouvernance fondée sur la justice, la transparence et la responsabilité. Ils cherchent des moyens de participer véritablement au sauvetage de notre planète et à l'élimination de la pauvreté extrême. »

... nous devons tirer les gens du coma moral dans lequel ils ont sombré.

S. E. le père Miguel D'Escoto Brockmann

Pour commencer, le monde devait s'attaquer avec détermination à la culture de surconsommation, qui n'était pas viable et contribuait aux plus grands excès et à la spéculation irresponsable. Parlementaires et dirigeants devaient avoir le courage de dire aux citoyens la vérité sur les sacrifices qui les attendent. Ces sacrifices devraient être partagés, et « non imposés aux pauvres, ce qui était généralement le cas ». Il y avait beaucoup de dégâts à réparer, y compris la corrosion du sentiment de confiance qui devait guider toute relation. Les parlementaires nationaux et l'ONU devaient agir ensemble pour mériter cette confiance et pour la rétablir.

S. E. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, a rappelé que les parlementaires étaient les alliés naturels de l'ONU, responsable, elle aussi, devant les peuples du monde. Si la mission fondamentale énoncée par les fondateurs était de prévenir les conflits, c'est aux États Membres qu'en incombait la responsabilité principale. Le rôle principal de l'ONU était d'aider les acteurs nationaux à résoudre rapidement les conflits et d'aider à édifier les capacités nationales de maintien de la paix. « En l'absence de solutions politiques durables, le monde continuerait à être exposé à des situations d'urgence humanitaire et des opérations de maintien de la paix sans fin ».

Telle était la raison d'être des propositions qu'il avait soumises à l'Assemblée générale en vue de renforcer la capacité de l'Organisation en matière de diplomatie préventive, et en particulier son rôle dans la médiation et l'établissement de la paix, et la collaboration entre les organismes des Nations Unies travaillant à des programmes de prévention des conflits s'était d'ailleurs déjà améliorée et la coopération avec les organisations régionales en cours se renforçait, « il fallait cependant faire encore mieux ». Les fonds alloués à la prévention des conflits étaient infimes et les capacités étaient à peine suffisantes. Les propositions qu'il avait soumises à l'Assemblée visaient à compléter les réformes récentes en matière

de maintien de la paix et à aider l'Organisation à s'attaquer aux problèmes avant qu'ils ne deviennent beaucoup plus difficiles à résoudre.

Il faut cependant faire encore mieux. Les fonds alloués à la prévention des conflits sont infimes et nos capacités sont à peine suffisantes.

S. E. Ban Ki-moon

Il était impossible de maintenir la paix s'il n'y avait pas de paix à maintenir. Les parties à un conflit devaient être résolues à mener à bien un processus politique sans exclusive, leur permettant de dégager leurs forces. Les agents de maintien de la paix devaient avoir un mandat clair et réaliste ainsi que les moyens de s'en acquitter. Ils devaient par ailleurs toujours éviter de devenir un élément du problème, faire preuve de la plus grande sensibilité à l'égard de la population locale et avoir beaucoup de conscience professionnelle et de sens éthique. L'ONU continuerait à tirer les enseignements de l'expérience et à renforcer sa capacité de porter secours aux pays et aux collectivités se relevant d'un conflit armé. Il était préoccupant cependant que « dans certains des conflits les plus anciens, ces conditions fondamentales du succès du maintien de la paix deviennent de plus en plus difficiles à réunir ». Pourtant, même si elles n'étaient pas réunies, l'ONU avait l'obligation d'agir. L'indifférence n'était pas permise.

La voix parlementaire devait être entendue alors que l'ONU passait à l'action et le travail accompli par l'Union interparlementaire et les efforts qu'elle déployait depuis longtemps pour édifier une alliance efficace entre les parlements, les gouvernements et la société civile, étaient louables.

M. Theo-Ben Gurirab, Président de l'Union interparlementaire, a rendu hommage aux États Membres de l'ONU, qui venaient d'adopter par consensus une résolution substantielle sur la coopération entre l'ONU et l'Union parlementaire internationale (A/RES/63/24). Cette résolution, était inspirée par l'excellent rapport du Secrétaire général (A/63/228-S/2008/531)¹, contenant des recommandations extrêmement constructives en vue du renforcement de cette coopération et énonçant des objectifs ambitieux pour les deux années à venir. Les deux organismes allaient collaborer plus étroitement dans tous les grands domaines, y compris en matière de paix, de développement et de démocratie.

Ayant présidé, en sa qualité de Président de l'Assemblée générale, à la rédaction de la Déclaration du Millénaire, il était résolu à redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'élimination de la pauvreté et de l'égalité des sexes. Les parlementaires devaient donner l'exemple, les femmes étant davantage représentées dans les parlements et dans l'Union interparlementaire.

Nous vivons à une époque exceptionnelle, où le monde est confronté à toute une série de crises – climat, alimentation, énergie, finances et économie. Après un débat à l'Assemblée de l'Union interparlementaire, M. Théo-Ben Gurirab avait invité d'urgence une conférence parlementaire mondiale. Cette conférence devait se tenir

¹ Aussi bien ce document que la résolution A/RES/63/24 peuvent être consultés sur le site <http://documents.un.org>.

au début de 2009 et porter sur la crise financière et ses ramifications, ainsi que les moyens de faire jouer un rôle plus important aux Parlements – supervision, transparence et responsabilité – aux niveaux tant national qu'international.

Il était bon que le Président de l'Assemblée générale ait privilégié la nécessité de démocratiser l'ONU. L'UIP attachait la plus grande attention à cette question et la Conférence mondiale des présidents de parlement, qui s'était tenue en 2005, avait formulé plusieurs propositions sur la manière dont les parlements pourraient aider à combler le déficit démocratique dans les relations internationales. Ces propositions devraient être exploitées dans les mois à venir.

... Je souscris à l'idée d'un nouveau multilatéralisme avancée par le Secrétaire général et j'espère de tout cœur que nous pourrions aider à faire avancer cette idée.

M. Theo-Ben Gurirab

Séance I

La responsabilité de protéger

Personnalités invitées : professeur Edward Luck, Conseiller spécial du Secrétaire général pour la responsabilité de protéger; S. E. M. Joseph Nsengimana, Représentant permanent du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies; M^{me} Nicola Reindorp, Directrice du plaidoyer au Centre mondial pour la responsabilité de protéger

Au cours de l'examen de la doctrine relativement nouvelle de « responsabilité de protéger », le professeur Luck, exerçant les fonctions d'animateur, a exposé les idées du Secrétaire général sur cette notion. L'Ambassadeur Nsengimana a formulé quelques réflexions sur la manière dont cette responsabilité a pu être exercée dans son pays et M^{me} Reindorp a approfondi la notion et décrit les travaux du Centre mondial pour la responsabilité de protéger. Leurs exposés sont résumés ci-dessous.

Il ne faut pas penser que la responsabilité de protéger est synonyme de l'intervention humanitaire. Bien plutôt, elle est fondée sur la notion de souveraineté en tant que responsabilité, qui a été formulée dans les années 90 et développée dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1)², dont le paragraphe 139 dit notamment : « Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre des moyens diplomatiques, humanitaires et autres appropriés [...] pour aider à protéger des populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité [...] nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de la population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ».

² Peut être consulté sur le site des Documents officiels de l'Organisation des Nations Unies : <http://documents.un.org>.

Cette doctrine comporte trois éléments essentiels : la responsabilité des États, l'aide aux États et l'intervention directe de la communauté internationale en faveur des populations exposées. Le premier élément souligne une conception positive de la souveraineté : les États-nations ont été constitués pour protéger les populations et la « responsabilité de protéger » a pour objectif d'aider les pays à s'acquitter de cette tâche et non seulement de réagir en cas d'échec. Elle se distingue en cela de l'intervention humanitaire, qui offre un choix entre deux formules : l'intervention militaire et l'inaction, ce qui n'est ni moralement acceptable ni rationnel : la communauté internationale doit avoir à sa disposition tout un arsenal de mesures, aussi bien pacifiques que coercitives, pour lutter contre ces crimes ou la possibilité de la perpétuation de ces crimes. Pour appuyer ce premier élément, les parlements devraient passer des lois visant à donner effet aux conventions relatives aux droits de l'homme et à mettre en place des organes de supervision qui tiendraient les gouvernements pour responsables.

Le deuxième élément invite la communauté internationale à aider un État qui risque de se trouver dans une situation où un ou plusieurs des quatre crimes risquent d'être commis. Une fois encore, le paragraphe 139 du Document final stipule : « Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate. » Dans ce domaine aussi, les parlements peuvent s'avérer fort utiles. Ils doivent surveiller la politique extérieure de leur gouvernement, vérifier si cette assistance aura pour effet probable d'unifier plus profondément un pays ou, au contraire, de le diviser ethniquement et racialement. On peut envisager à ce titre diverses formes d'assistance, peut-être même une intervention militaire à la demande du gouvernement intéressé si, celui-ci estime que l'un ou l'autre des quatre crimes est ou risque d'être perpétré, comme ce fut le cas par exemple en Sierra Leone ou en Macédoine.

Le troisième élément est l'intervention. L'apport des pays peut revêtir diverses formes, depuis la censure diplomatique et des sanctions ciblées jusqu'à l'action militaire. Il convient de souligner cependant que les mesures prises au titre de cet élément ne sont pas nécessairement militaires. Dans le cas du Kenya par exemple, où la responsabilité de protéger a été invoquée pour la première fois dans la pratique, l'intervention immédiate lancée par les Nations Unies, et la médiation de l'ancien Secrétaire général, Kofi Annan, ont prouvé qu'une action menée en temps opportun permettait réellement d'éviter des pertes massives de vies humaines. Lorsque le Conseil de sécurité et/ou l'Assemblée générale invitent les États à agir au titre de ce troisième élément, il incombe aux parlementaires de s'assurer que leurs gouvernements le font.

... La communauté internationale doit tenir la promesse solennelle faite par les dirigeants mondiaux en 2005.

M^{me} Nicola Reindorp

La responsabilité de protéger implique nécessairement une révision du concept de souveraineté, notamment de la notion archaïque d'autorité absolue de l'État sur

la population allant jusqu'au pouvoir de préserver la vie ou de donner la mort. L'État est toujours souverain mais dans un sens différent, puisqu'il est notamment tenu de protéger ses citoyens, tous ses citoyens sans distinction. Mais c'est là qu'il peut y avoir problème. Dans le cas du Rwanda, la politique coloniale qui consiste à « diviser pour régner » s'est traduite par la marginalisation d'une partie de la population, par les gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance, d'où une légalisation virtuelle de la discrimination et même d'acceptation de l'idée qu'une partie de la population était l'ennemie de l'État.

Si on applique la doctrine de la responsabilité de protéger à la situation au Rwanda, on comprend clairement la place de chacun des trois éléments. L'obligation fondamentale de protéger incombait à l'État rwandais; c'est le premier élément. S'il était apparu que le Rwanda avait la volonté de protéger ses citoyens mais n'en avait pas les moyens, la communauté internationale aurait eu la responsabilité de lui donner les moyens. C'était le deuxième élément. Mais dans ce cas, il est apparu très vite que le troisième élément était atteint lorsque la communauté internationale aurait eu le devoir d'intervenir. Or, elle ne l'a pas fait jusqu'à ce qu'il soit bien trop tard.

Maintenant, à cause des horreurs du génocide dans le pays, le Gouvernement rwandais actuel est fermement déterminé à faire en sorte qu'il ne soit plus jamais possible d'éliminer de façon aussi épouvantable une partie de la population. Il faut commencer par cesser de classer et étiqueter les gens et par s'assurer que tous sont traités de la même manière, comme citoyens de la nation. Ensuite, il faut sensibiliser les individus aux droits et à l'humanité partagés de leurs voisins. La culture d'un pays doit devenir une culture des droits de l'homme.

Là, les parlementaires ont un rôle important à jouer. Ils doivent passer des lois pour ériger la protection en droit dans leur pays. On y parviendra si les gens comprennent, et si les gouvernements acceptent, que la responsabilité de protéger n'est pas une atteinte à leur autorité mais la reconnaissance de leurs obligations à l'égard de la population.

Le Centre mondial pour la responsabilité de protéger a été créé par un groupe d'ONG et de gouvernements en février 2008 comme un moyen de passer du principe à la pratique. Il s'attache à entreprendre et à publier des travaux sur ce que devrait signifier la responsabilité de protéger et sur les mesures qui permettraient aux gouvernements de s'acquitter de leurs obligations. Le Centre a également un rôle de plaidoyer réunissant dirigeants, spécialistes et activistes pour garantir une protection véritable des populations sur la base de l'accord conclu lors du Sommet mondial.

Lorsque la responsabilité de protéger est mal connue ou mal comprise, c'est aux parlementaires qu'il incombe de redresser la situation. Leur tâche est à la fois de pousser les gouvernements à tenir la promesse solennelle faite par leurs dirigeants en 2005 et de faire mieux comprendre ce dont il a été convenu. À cette fin, ils peuvent tenir des débats et faire des déclarations pour sensibiliser le public et montrer à leurs gouvernements qu'ils sont informés des engagements que ceux-ci ont pris.

... Les États-nations ont été constitués comme moyen de protéger les peuples et la « responsabilité de protéger » a pour objectif d'aider les pays à s'acquitter de cette tâche, et non seulement à réagir en cas d'échec.

Professeur Ed Luck

Les parlementaires ont également la responsabilité de veiller à ce qu'il y ait des lois, y compris des lois érigeant en infraction les quatre abus visés par la responsabilité de protéger. Dans le cadre de leur fonction de contrôle, ils doivent également déterminer si leurs gouvernements ont les moyens de proposer aux autres gouvernements de les aider à s'acquitter de leurs obligations, par exemple en formant des forces de police ou des armées.

Le Document final du Sommet prévoit que l'Assemblée générale examinera plus avant la responsabilité de protéger – ce qu'elle fera en 2009. Tout en exprimant leur soutien aux deux premiers éléments, un petit nombre d'États objectent maintenant au troisième, concernant l'intervention. Or, l'essence même de l'accord de 2005 était d'aller au-delà des arguties de la décennie précédente sur l'obligation d'intervention de l'ONU dans les cas de crimes d'atrocités massives et d'énoncer clairement leur obligation d'intervenir. Il est impératif que le débat soit constructif et qu'il ne porte pas sur des arguments concernant ce dont il a été convenu mais sur le sens que la responsabilité de protéger devrait avoir dans la pratique. Là, les parlementaires sont responsables au premier chef de veiller à ce que leurs gouvernements ne se dédisent pas par rapport à l'accord, mais se concentrent sur ce qu'ils feront pour s'acquitter de leurs responsabilités de protéger la population, ce qu'ils feront pour aider d'autres États, et ce dont ils ont besoin des autres États et de l'ONU pour le faire.

Au cours du débat qui a suivi les observations des personnalités invitées, les participants ont noté que, fondamentalement, la doctrine de la responsabilité de protéger complétait les engagements antérieurs, y compris le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits de l'homme et le statut de la Cour pénale internationale. Il serait vain de tenter d'élargir la doctrine au-delà des quatre crimes que les dirigeants mondiaux ont décidé de mentionner dans le Document final. Invoquer cette doctrine dans d'autres circonstances entraînerait une banalisation de l'intervention d'un État dans les affaires d'un autre État, ce qui serait contraire à la Charte des Nations Unies.

La doctrine ne s'applique pas non plus si un gouvernement ne respecte pas son obligation de protéger sa population en cas de catastrophe naturelle comme dans le cas du cyclone Nargis au Myanmar. Dans ce cas précis, d'autres dispositions du droit international humanitaire obligeaient le Gouvernement à prendre soin de sa population et il a été convenu de faire pression sur lui pour qu'il le fasse.

De plus, parce qu'elle est étroitement axée sur quatre crimes, la responsabilité de protéger se distingue de l'intervention humanitaire qui est une notion beaucoup plus large. Le libellé du Document final montre clairement aux États qui pourraient craindre qu'une interprétation abusive de l'intervention humanitaire risque d'autoriser d'autres États à s'ingérer dans leurs affaires intérieures, que la responsabilité de protéger ne peut être invoquée que si les gouvernements

« n'assurent manifestement pas » la protection de leur population des quatre crimes, en d'autres termes si les preuves sont patentes.

Les parlementaires ont également fait observer que :

- Dans une situation où la responsabilité de protéger sera invoquée, la communauté internationale ne doit pas suivre un calendrier trop rigoureux. Si elle attend trop longtemps d'avoir confirmation qu'un pays ne s'acquitte de son obligation de protéger ses citoyens et ensuite attend encore la confirmation que les moyens de persuasion pacifique ne sont pas suffisants, l'intervention ne pourra plus prévenir la catastrophe. Il devrait être possible de passer rapidement d'une étape à l'autre, voire de prendre plusieurs mesures différentes en même temps;
- Les parlements devraient codifier l'accord de 2005 en incorporant cette doctrine au droit national et en veillant à ce que les codes pénaux nationaux érigent en infraction les quatre types d'abus en question. Ils devraient aussi tenir des débats sur ce qu'implique la responsabilité de protéger, promouvoir la sensibilisation et contribuer à la mise en œuvre de l'accord et obtenir des gouvernements qu'ils respectent les engagements pris en 2005, et veiller à la pleine application des mesures coercitives telles que les embargos sur les livraisons d'armes et les sanctions commerciales;
- Il faudrait exhorter les gouvernements à créer des réseaux fonctionnels de collecte et transmission rapide à l'ONU d'informations concernant des symptômes précurseurs de situations qui risquent de dégénérer en génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique ou crimes contre l'humanité;
- Les gouvernements devraient veiller à ce que l'ONU joue le rôle qui lui incombe, aux termes à la fois de la Charte et du mandat implicite dans la responsabilité de protéger, ce qui veut dire ne pas régionaliser à l'excès les questions tout en faisant appel aux capacités des organisations régionales et des organes de la société civile; ils devraient aussi appuyer la proposition d'étendre aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et au nettoyage ethnique le mandat du Conseiller spécial de l'ONU pour la Prévention du génocide.

Séance II

Violence sexuelle dirigée contre les femmes et les enfants dans les conflits

Personnalités invitées : M^{me} Margaret Mensah-Williams, sénatrice, Vice-Présidente du Conseil national de Namibie; M^{me} Inés Alberdi, Directrice exécutive du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM); M. Stephen Lewis, Codirecteur de l'organisation AIDS-Free World

Durant le débat consacré aux incidences de cette question, M^{me} Mensah-Williams a demandé aux participants à la réunion de visualiser en termes concrets plutôt qu'abstraites ce que la violence sexuelle dans les situations de conflit signifiait réellement; M^{me} Alberdi a décrit l'action menée par UNIFEM pour combattre ce fléau; et M. Lewis, qui jouait aussi le rôle d'animateur, s'est intéressé à l'échec de la communauté internationale face aux horreurs découlant de la violence sexuelle dans

les situations de conflit. Les principales idées avancées par les participants sont résumées ci-après.

L'horreur de ce que vivent les femmes victimes de la violence sexuelle durant les conflits est quasi inimaginable. Déjà terrorisées par les combats, elles sont violées et brutalisées devant leurs enfants, leur mari, leurs voisins –, puis ostracisées par leur propre communauté si une grossesse en résulte. Les répercussions de tels actes sont indicibles. La violence sexuelle dans les situations de conflit brise les familles et les communautés et a des incidences sur le développement économique postconflit, souvent pendant des dizaines d'années. L'une de ses conséquences les plus odieuses est la traite des femmes et des enfants. Si les femmes violentées fuient dans un autre pays, elles se trouveront dans une situation tout aussi terrible : outre l'opprobre lié à leur statut d'immigrantes illégales, elles sont considérées comme des cibles légitimes et de nouveau exposées au viol et aux sévices. Telles sont les froides réalités qui prévalent aujourd'hui dans les pays en conflit. Selon les statistiques, chaque jour, 40 femmes sont violées en République démocratique du Congo, des centaines de milliers l'ont été durant les 100 jours qu'a duré le conflit au Rwanda, et de 20 000 à 50 000 durant la guerre en Bosnie, dans les années 90.

Si de tels crimes sont commis, les victimes doivent avoir des voies de recours, afin que le traumatisme qu'elles ont subi ne soit pas aggravé par l'horrible constat que la société et le système juridique les abandonnent. Adopter des lois contre ces crimes est un premier pas, mais un premier pas seulement. Les parlementaires doivent veiller à ce que ces lois soient strictement appliquées et à ce que des ressources suffisantes soient allouées à cette fin.

La résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité appelle à mettre un terme à l'impunité des auteurs d'actes de violence sexuelle commis pendant des conflits armés. Elle exprime la ferme intention de la communauté internationale de ne pas tolérer le recours à la violence sexuelle contre les femmes en tant qu'arme de guerre. Cependant, l'ONU et ses États Membres n'ont pas suivi l'appel lancé dans la résolution 1325 (2000), remontant à 2000, pour que des mesures soient prises afin de protéger les femmes et les enfants de la violence sexuelle, pour qu'une éducation et une formation soient dispensées afin de combattre ce fléau et pour que les femmes jouent un plus grand rôle dans les opérations de maintien de la paix et les négociations de paix. Si la résolution 1325 (2000) n'a pas été mise en œuvre sérieusement en l'espace de huit années, quelles sont les chances qu'il en aille autrement de la résolution 1820 (2008)?

... l'ONU et ses États Membres n'ont pas suivi l'appel lancé dans la résolution 1325 (2000), remontant à 2000, pour que des mesures soient prises afin de protéger les femmes et les enfants de la violence sexuelle, pour qu'une éducation et une formation soient dispensées pour combattre ce fléau et pour que les femmes jouent un plus grand rôle dans les opérations de maintien de la paix et les négociations de paix.

Margaret Mensah-Williams, Sénatrice

Celle-ci ajoute foi à la menace contre la sécurité des femmes dans les situations de conflit armé, et charge clairement les acteurs internationaux et les acteurs civils

nationaux de contrer cette menace, mais elle restera lettre morte jusqu'à ce que les parlementaires fassent en sorte qu'elle soit véritablement mise en œuvre.

La résolution traite spécifiquement de la violence sexuelle dans les situations de conflit, et non pas de la violence sexuelle en général, qui relève de la justice pénale et doit être traitée dans le cadre des systèmes de police et de justice de chaque pays. Mais lorsque la violence sexuelle est générale et systématiquement utilisée contre les civils à des fins militaires ou politiques, le Conseil de sécurité doit se saisir de la question. Les deux catégories convergent lorsque la violence sexuelle se poursuit après la fin du conflit : lorsque le viol commence à devenir sur une grande échelle le fait de citoyens ordinaires et de soldats démobilisés. Ne pas savoir y mettre fin compromet gravement les efforts engagés pour rétablir l'état de droit. Les institutions de gouvernance naissantes, comme la police et la justice, manquent de crédibilité lorsqu'un groupe de citoyens jouit de l'impunité de crimes graves commis contre d'autres groupes. Cela est aussi un problème relevant de la sécurité, qui exige une réponse sur le plan de la sécurité.

La protection des civils exige une approche ciblée de la sécurité et de la stabilisation après les conflits qui tienne compte des besoins particuliers des hommes et des femmes. UNIFEM et d'autres organismes des Nations Unies ont élaboré ensemble un inventaire analytique des tactiques utilisées par le personnel de maintien de la paix pour empêcher la généralisation et la systématisation de la violence sexuelle et protéger sans attendre les femmes et les enfants. Cet inventaire, qui devrait être publié au début 2009, servira de cadre à l'évaluation, à l'amélioration et à la transposition à une plus grande échelle des pratiques optimales.

Trop de gens haussent les épaules et considèrent ces actes terribles comme faisant inévitablement partie de la guerre, mais c'est précisément ce préjugé de l'inévitabilité à proprement parler qui les empêche d'agir. Il occulte le fait que le viol n'est plus une conséquence isolée et fortuite de la guerre, mais un acte organisé, systématique et dirigé contre des groupes spécifiques. Par conséquent, la résolution 1820 (2008) exige de toutes les parties à des conflits armés qu'elles « [dénoncent] les préjugés » entourant la violence sexuelle, notamment celui de son caractère inévitable. Le fait que la résolution assimile la violence à une arme de guerre, et non pas à un résultat ou une conséquence de la guerre, constitue un important pas en avant car la violence sexuelle se trouve placée au même plan, politiquement parlant, que d'autres crimes contre l'humanité.

Différentes mesures s'imposent selon que la violence sexuelle est le fait de combattants ou de Casques bleus. Dans le premier cas, les parlementaires des pays qui traversent un conflit ou en sortent peuvent veiller à ce que leur gouvernement règle le problème de trois manières principales : en révisant les lois nationales afin d'ériger en infraction la violence sexuelle; en veillant à ce que les mécanismes de justice transitionnelle placent la violence sexuelle en temps de guerre au rang de crime grave ne pouvant faire l'objet d'aucune amnistie; et en offrant aux victimes des services judiciaires et des services de soins médicaux. Les mécanismes de justice mis en place après les conflits et la réforme du secteur de la sécurité doivent permettre d'exclure de l'armée et de la police les auteurs de violences sexuelles, de recruter des femmes dans ces forces et de prendre des mesures pour enquêter sur les crimes sexuels.

Dans le second cas, les parlementaires des pays extérieurs à la zone de conflit peuvent apporter leur aide en veillant à ce que leurs contingents militaires et de

police participant à des opérations de maintien de la paix aient reçu une formation appropriée, et comptent davantage de personnel féminin; en améliorant la qualité des données, de l'analyse des tendances et des éléments de preuve relatifs à la fréquence des viols liés aux conflits et aux motivations de leurs auteurs; et en encourageant les efforts déployés pour arrêter ces derniers et les poursuivre en justice.

Mais surtout, il appartient aux parlementaires de se faire entendre, car c'est le silence, l'opprobre et la honte qui ont fait de la violence sexuelle une arme de guerre. L'espoir est né de la résolution 1820 (2008), qui est aussi synonyme de défi quant à sa mise en œuvre – défi que la communauté internationale, notamment les parlementaires, peut et doit relever.

L'expression « coma moral » utilisée par le Président de l'Assemblée générale caractérise bien la manière dont la communauté internationale observe de loin les actes de violence sexuelle qui se produisent au Zimbabwe depuis les élections, l'intensité surprenante de la violence sexuelle et des viols en République démocratique du Congo et la situation épouvantable qui règne au Darfour. Il est clairement ressorti de la séance de ce matin, consacrée à la responsabilité de protéger, que la doctrine est spécifique aux quatre crimes visés dans le Document final du Sommet de 2005, et il importe à cet égard de noter que le Conseil de sécurité fait observer, dans sa résolution 1820 (2008), « que le viol et d'autres formes de violence sexuelle peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un élément constitutif du crime de génocide ».

Le mandat renouvelé (en décembre 2007) de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) – qui, avec 17 000 hommes, est la plus importante force de maintien de la paix du monde – contient pour la première fois des clauses spécifiques exigeant la protection des civils contre la violence sexuelle, mais la MONUC s'est montrée à peu près incapable de s'y tenir. Pour protéger les femmes et les filles contre la violence sexuelle, il faudrait tripler les effectifs de la force. Cette impuissance jette à son tour le discrédit sur la MONUC, que les femmes de la République démocratique du Congo considèrent comme une force inamicale.

Il ne peut y avoir de sécurité sans sécurité des femmes.

Inés Alberdi, Directrice exécutive d'UNIFEM

Il est assez incroyable que l'accord de paix signé dans ce pays en janvier 2008 contienne une disposition relative à l'amnistie suffisamment ambiguë pour exonérer les auteurs de viols. Par ailleurs, pas une seule femme n'était là pour représenter les femmes victimes de violences sexuelles lors des négociations de paix menées en janvier. À l'évidence, l'ONU et ses États Membres sont bien loin de se conformer aux exigences énoncées dans la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité.

Une grande partie de ce que le monde sait de la violence sexuelle qui a éclaté après les élections au Zimbabwe, et du recours au viol et à l'avilissement des femmes comme moyen de satisfaire la convoitise des hommes devant les richesses tirées des ressources minérales de la RDC, a été révélée par des journalistes, des militants et de petites ONG présentes sur le terrain. Il est vraiment très important que la voix des parlementaires soit elle aussi entendue. Les parlementaires sont à même d'exercer

une influence, car ils peuvent amender la législation, renforcer les lois, insister sur la tenue d'auditions, poser des questions parlementaires et demander l'augmentation des contingents de maintien de la paix. Ils peuvent déclencher un mouvement de révolte qui galvanise la société et fasse comprendre aux gens ce qui est en jeu lorsque l'on tolère la violence sexuelle pendant les conflits.

Les considérations suivantes sont ressorties du débat qui a suivi les exposés :

Certains législateurs ont décrit les mesures prises par leur pays – souvent poussés par leurs collègues parlementaires – pour veiller à ce que les contingents qu'ils fournissent pour les opérations de maintien de la paix s'abstiennent de commettre eux-mêmes des crimes sexuels et empêchent les combattants de s'y livrer. Certains ont également précisé les sanctions auxquelles s'exposerait tout soldat de leur pays qui manquerait à ces responsabilités.

D'autres parlementaires ont décrit l'expérience de leur pays en matière d'actes de violence sexuelle perpétrés sur leur propre territoire. En Ouganda, par exemple, les rebelles enlèvent fréquemment dans les pensionnats des jeunes filles, qui sont ensuite violées et se retrouvent enceintes, le Gouvernement devant ensuite les aider à commencer une nouvelle vie. Il y a en Namibie de nombreux enfants illégitimes dont le père est un Casque bleu déployé pour surveiller le passage à l'indépendance. Lorsque l'Algérie s'est trouvée confrontée à ce problème dans les années 90, des groupes armés cherchant à utiliser le viol comme moyen de promouvoir leurs objectifs politiques, le Gouvernement a assumé les conséquences de quatre manières : en gardant confidentiel le nombre de femmes violées, pour limiter le sentiment de honte et l'opprobre; en autorisant l'avortement, en principe illégal; en légitimant les enfants des femmes violées, qui dans des circonstances normales n'auraient eu aucune existence juridique; et en élaborant une stratégie nationale pour lutter contre la violence sexuelle grâce à des activités de sensibilisation et d'éducation.

Le représentant du Parlement de la République démocratique du Congo a fait valoir que le projet de loi d'amnistie des personnes impliquées dans le conflit dans les Kivus n'a pas encore été adopté, étant donné qu'il s'agit du premier texte examiné par le Sénat. D'autre part, le Parlement congolais a adopté une loi sur la protection des femmes et des enfants, et a alourdi les peines visant les auteurs de crimes sexuels.

Les parlementaires ont également formulé les observations suivantes :

- Si les auteurs d'actes de violence sexuelle fuient dans un autre pays, ce dernier devrait les poursuivre en justice. L'UIP devrait envisager de créer un organe spécial chargé de surveiller la mise en œuvre des principes énoncés dans le Statut de Rome et d'assurer une meilleure coopération entre les États pour ce qui est de faire suite aux mandats d'arrêt émis par la Cour pénale internationale;
- Des difficultés particulières sont liées à l'organisation du procès des membres du personnel qui ont commis des actes de violence sexuelle. Pour des femmes aussi traumatisées, témoigner en audience publique peut être trop éprouvant. Des dispositions devraient être prises pour tenir des audiences à huis clos. Il convient également de prévoir de dispenser aux procureurs et aux juges une formation spéciale sur ces questions et sur les terribles séquelles dont souffrent les femmes;

- Pour veiller à ce que les Casques bleus eux-mêmes ne se livrent pas à des actes de violence sexuelle, la formation préalable au déploiement est indispensable. Les formateurs devraient notamment être des conseillers qui connaissent la question, et qui ont écouté les victimes et les victimes potentielles. Il faut dans le même temps que les gouvernements veillent à l'application des mesures disciplinaires pertinentes toutes les fois qu'elles s'imposent;
- Toutes les forces militaires doivent recevoir des ordres clairs interdisant la violence sexuelle, et être informées des sanctions fixées en cas d'infraction. Les sanctions doivent viser non seulement les auteurs directs de ces actes, mais aussi les officiers supérieurs qui décident de faire de la violence sexuelle une stratégie ou une politique;
- L'une des exigences principales, bien qu'élémentaire, est que les Casques bleus soient suffisamment nombreux pour empêcher les combattants de se livrer à des actes de violence sexuelle. Il appartient aux parlementaires d'approuver l'envoi du nombre voulu de soldats. Il faudrait en particulier augmenter le nombre de femmes en uniforme. À cause de ce qu'elles ont vécu, les femmes auront tendance à craindre un homme en uniforme, tandis qu'une femme en uniforme, comme c'est le cas dans l'unité indienne de police constituée, sera mieux à même de compatir avec les victimes et de les encourager à porter plainte contre leurs agresseurs;
- Il faut également associer davantage les femmes aux processus de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix. Il appartient à l'ONU de fixer des normes dans toutes les zones de conflit ou d'après conflit en encourageant une participation accrue des femmes à ses activités. Il ressort des données rassemblées par UNIFEM en prévision d'un récent débat au Conseil de sécurité que, bien que huit années se soient écoulées depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000), le pourcentage de femmes participant aux négociations de paix est faible et se situe aux alentours de 5 %;
- Les parlements devraient eux aussi avoir davantage voix au chapitre s'agissant des négociations. La plupart des négociations de paix, en particulier celles engagées par les représentants spéciaux du Secrétaire général, font intervenir le pouvoir exécutif, et quasiment jamais les parlementaires. L'ONU devrait inviter ces derniers à prendre part aux négociations de paix; si elle ne le fait pas, ils devraient eux-mêmes faire pression pour être inclus;
- Si l'augmentation des effectifs de la MONUC, aussi modeste soit-elle, est bienvenue, il faut que le mandat soit clair et que les forces participent activement, c'est-à-dire soient présentes et actives sur le terrain. L'ONU devrait en particulier veiller à ce que ses forces contribuent véritablement à mettre fin à la guerre, plutôt que d'utiliser la mission, comme cela est parfois le cas, pour servir leurs propres intérêts;
- En Afrique, le taux de VIH/sida est plus élevé parmi les soldats et les agents de sécurité que parmi la population en général, et plusieurs pays africains sont d'importants fournisseurs de contingents aux forces de maintien de la paix. L'ONU devrait reconnaître que les victimes de la violence sexuelle dans la plupart des cas seront aussi des victimes du VIH/sida, et devrait créer un fonds spécial pour leur venir en aide.

Séance III

Intégrer dans l'action de l'ONU une approche axée sur la sécurité humaine

Personnalités invitées : M. Jonathan Granoff, Président du Global Security Institute; S. E. Shigeki Sumi, Ambassadeur, Mission permanente du Japon auprès de l'Organisation des Nations Unies; M^{me} Rosario Green Macías, sénatrice, Présidente du Comité des affaires étrangères, Sénat mexicain; M. Hansjoerg Strohmeyer, Chef du Service de l'élaboration des politiques et des études, Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU

Cette séance a été consacrée au concept de sécurité humaine, à la manière dont une approche axée sur la sécurité humaine pourrait être appliquée à l'action de l'ONU et à la contribution des législateurs à cet égard. M. Granoff, qui a joué le rôle d'animateur, a encouragé les parlementaires à souscrire à deux initiatives récentes visant à promouvoir la sécurité humaine, l'une proposée par le Président du Costa Rica, l'autre par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. M. Sumi a mis l'accent sur les dimensions juridiques et politiques du concept de sécurité humaine et sur les distinctions et les liens à établir entre sécurité nationale et sécurité humaine, et entre aide humanitaire et sécurité humaine. M^{me} Green a appelé l'attention sur l'impact de la crise financière et économique actuelle sur la sécurité humaine, en particulier dans les pays en développement, et a souligné l'importance de l'action parlementaire pour résoudre la question du chômage et promouvoir la création d'emplois. M. Strohmeyer a mis en lumière certains obstacles à la sécurité humaine et insisté sur la nécessité de prendre des mesures aussi bien au plan mondial qu'au plan local.

Les principales idées avancées par les intervenants dans leurs exposés et leurs recommandations concernant les mesures à prendre sont résumées ci-après.

En 1994, dans son *Rapport sur le développement humain*, le Programme des Nations Unies pour le développement a défini le concept de sécurité humaine en termes de sécurité économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique. Cette définition a contribué dans une large mesure à l'énonciation, en 2000, des objectifs du Millénaire pour le développement, qui ont marqué une révolution conceptuelle à bien des égards. Aux termes du Document final du Sommet de 2005, entre autres, jouir de la sécurité humaine signifie vivre à l'abri du besoin et à l'abri de la peur, l'un et l'autre étant tout aussi importants et nécessaires. L'un ne peut exister sans l'autre. La sécurité humaine est une approche de la sécurité qui privilégie la personne : il s'agit de protéger l'individu des menaces à sa sûreté et à son bien-être. Le concept de sécurité humaine diffère de celui d'aide humanitaire en ce sens que l'objectif de cette dernière est d'aider ceux qui ont besoin d'aide, tandis que l'objectif de la promotion et de la protection de la sécurité humaine est de donner à chacun les moyens de s'aider lui-même.

Le concept de sécurité humaine a deux dimensions : juridique et politique. Du point de vue juridique, la sécurité humaine se distingue de la conception traditionnelle de la sécurité et de la souveraineté nationales, bien que les deux idées soient liées. L'idée selon laquelle la souveraineté de l'État est quelque chose d'inviolable, que les gouvernements ont le droit et la responsabilité de protéger, est relativement moderne, puisqu'elle est née au XVII^e siècle avec le Traité de

Westphalie et la doctrine du philosophe anglais Thomas Hobbes. La souveraineté était le principe dominant dans les relations entre États et constituait la base du droit international jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. L'on s'est depuis de plus en plus largement accordé à reconnaître que les droits de l'homme et les droits des individus doivent être protégés. La fin de la guerre froide et la multiplication des États fragiles ont suscité une nouvelle évolution dans la manière de concevoir la souveraineté et la sécurité nationale. Nul ne pouvait plus désormais dire « Ce qui se passe dans votre pays n'a rien à voir avec nous ». Il s'est avéré que des problèmes comme les déplacements de population et les maladies pandémiques avaient un caractère international et ne pouvaient relever du concept westphalien de souveraineté. Au cours des 10 années écoulées, la sécurité humaine s'est fermement affirmée comme l'un des principaux paradigmes sous l'angle desquels sont vues les affaires internationales. Le principe de souveraineté nationale reste toutefois solidement ancré et les réticences subsistent quant à la manière dont les critères relatifs aux droits de l'homme et à la sécurité humaine devraient être appliqués en droit international, et quant à la mesure dans laquelle ils devraient l'être. Le fait de savoir si les pays ont le droit ou la responsabilité d'intervenir lorsqu'un gouvernement ne protège pas la sécurité humaine de sa population est en particulier source de désaccord.

Du point de vue politique, il existe souvent un écart entre les dirigeants politiques et les citoyens ordinaires pour ce qui est de la conception de la sécurité humaine. La santé et l'éducation sont par exemple des priorités de la sécurité humaine pour la plupart des gens, mais ce sont souvent aussi les premiers domaines visés lorsque le gouvernement effectue des coupes budgétaires. Les dirigeants politiques tendent à s'intéresser davantage aux questions traditionnelles de sécurité nationale, ce qui signifie généralement qu'ils allouent plus de fonds aux dépenses militaires et d'armement.

Il s'agit là d'une grave crise qui prouve que le capitalisme tel que nous l'avons vu évoluer ces dernières années ne fonctionne pas, et que si nous ne plaçons pas l'être humain au premier plan, nous encourageons l'abandon de notre planète et l'extinction de l'espèce humaine.

Rosario Green, Sénatrice

La crise économique et financière actuelle que nous traversons est un énorme obstacle pour la sécurité humaine et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, à l'instar de la crise alimentaire actuelle. L'une des plus graves conséquences du déclin économique est l'augmentation du chômage, dont peut résulter une profonde instabilité sociale et politique, susceptible de compromettre le rétablissement et le maintien de la paix dans les sociétés sortant d'un conflit, et de donner lieu à de nouveaux conflits. Le chômage peut pousser les gens à se livrer au crime pour répondre à leurs besoins essentiels, ce qui à son tour signifie que les gouvernements doivent consacrer davantage de fonds à la lutte contre la criminalité et moins à l'éducation, à la création d'emplois et à d'autres nécessités sociales.

Les pays pauvres seront les plus durement touchés par la crise financière, même s'ils n'en sont pas responsables. Cette crise, résultant du fait que les plus grosses économies du monde n'ont pas suivi les règles qu'elles imposent aux petits

pays émergents, ne devrait pas servir de prétexte pour manquer aux engagements pris envers les pays en développement lors de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey (Mexique) en 2002.

Le changement climatique, que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a qualifié d'« enjeu majeur de notre ère », est une autre menace immense pesant sur la sécurité humaine. D'autres menaces y sont associées, parmi lesquelles :

- La pénurie d'eau : 400 à 500 millions de personnes dans le monde vivent à présent dans des zones touchées par la pénurie d'eau, et leur nombre devrait atteindre environ 3 milliards dans les 20 à 25 prochaines années;
- La dégradation des sols : actuellement, 16 % de la superficie terrestre est dégradée en termes de terres arables;
- La hausse du coût de l'énergie : bien que le cours du pétrole soit maintenant relativement bas, il s'agit d'une baisse liée à la consommation et non pas d'une baisse structurelle, et le cours du pétrole devrait augmenter pour atteindre environ 200 dollars le baril dans les 5 à 7 prochaines années;
- La faim : chaque jour, environ 1 milliard de personnes connaissent la faim ou la peur d'avoir faim, et 20 000 à 25 000 enfants meurent de faim ou de malnutrition;
- L'accroissement démographique : la population mondiale devrait passer de 6,7 à 10 milliards de personnes dans les 40 prochaines années, ce qui intensifiera les menaces sur la sécurité humaine.

Ces chiffres mettent en évidence l'urgence de la mise en œuvre d'un paradigme de sécurité humaine, mais comment cela est-il possible, concrètement? Comment le concept de sécurité humaine peut-il être traduit en action, et comment, précisément, les parlementaires peuvent-ils contribuer à libérer le monde de la peur et du besoin?

Il est de plus en plus admis qu'un pays ou un petit groupe de pays ne peut à lui tout seul, quelle que soit sa puissance, relever les défis mondiaux, comme l'a mis en évidence le récent Sommet du G-20 consacré à la crise financière, qui a réuni non seulement les dirigeants des pays les plus riches du monde, mais aussi ceux de pays émergents comme le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique. Si le Sommet du G-20 n'a guère donné des résultats concrets, il n'en a pas moins marqué un changement majeur dans la gouvernance économique mondiale. La prochaine conférence de Doha sur l'examen de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey – lors de laquelle se tiendra une audition parlementaire organisée par l'UIP – sera l'occasion de réaffirmer les engagements pris à Monterrey et de promouvoir des approches du développement privilégiant la dimension humaine.

Les dépenses militaires excessives ont un coût d'opportunité incommensurable. Depuis la fin de la guerre froide, nous avons à l'échelle planétaire investi plus de 12 000 milliards de dollars dans le secteur militaire. Imaginez ce qui se serait passé si ces sommes avaient été dépensées plus judicieusement. Imaginez les écoles, les hôpitaux, les systèmes de transport qui auraient pu être construits. Si ces dépenses s'étaient traduites par une plus grande sécurité, elles auraient pu être justifiées, mais nous savons que ce n'est pas agir de la sorte, mais satisfaire les besoins des populations, qui améliore la sécurité.

Jonathan Granoff, Président du Global Security Institute

Le Président du Costa Rica, Oscar Arias, a récemment mis en avant une approche de cette nature, intitulée le « Consensus du Costa Rica »³, initiative de financement du développement qui permettrait de créer des mécanismes d'annulation des dettes et de fournir des ressources financières internationales aux pays en développement qui accroissent leurs dépenses en faveur de la protection de l'environnement, de l'éducation, des soins de santé et du logement, et réduisent les dépenses militaires.

Une autre initiative récente, présentée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Ban Ki-moon, dans un discours à l'Université Harvard, contribuerait considérablement à la sécurité humaine en réduisant la menace de l'anéantissement nucléaire. Dans sa proposition en cinq points, le Secrétaire général a : 1) instamment demandé à toutes les parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, en particulier à celles qui sont dotées de l'arme nucléaire, de s'acquitter de l'obligation que leur impose ledit Traité d'engager des négociations sur des mesures efficaces devant conduire au désarmement nucléaire, notamment en envisageant la négociation d'une convention sur les armes nucléaires; 2) encouragé les membres permanents du Conseil de sécurité à donner aux États non dotés de l'arme nucléaire des assurances sans ambiguïté qu'ils ne seraient pas visés ou menacés d'être visés par des armes nucléaires; 3) appelé à renforcer l'état de droit en déployant de nouveaux efforts pour qu'entre en vigueur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et que s'ouvrent les négociations sur un traité sur les matières fissiles et le renforcement des accords de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA); 4) invité les États dotés de l'arme nucléaire à faire preuve d'une transparence accrue quant à la taille de leurs arsenaux, à leurs stocks de matières fissiles et à leurs progrès précis en matière de désarmement; et 5) suggéré que l'Assemblée générale des Nations Unies envisage de convoquer un sommet mondial sur le désarmement, la non-prolifération et l'utilisation à des fins terroristes d'armes de destruction massive.

Les parlementaires peuvent avoir une puissante influence sur la suite donnée aux initiatives touchant la sécurité humaine, et à d'autres, car ce sont eux qui énoncent les politiques, élaborent et approuvent les budgets nationaux, ratifient les traités internationaux et font les nouvelles lois; ce sont eux aussi qui décident de

³ Un document de réflexion (en anglais) sur le Consensus du Costa Rica est disponible sur le site de la Mission permanente du Costa Rica auprès de l'Organisation des Nations Unies, à l'adresse suivante : <http://www2.un.int/Countries/CostaRica/11794363007775.pdf>.

placer les préoccupations liées au secteur social et à la sécurité humaine avant celles qui ont trait aux dépenses militaires. Ce sont eux qui décident d'investir dans l'être humain en investissant dans les infrastructures, la productivité et la création d'emplois. En tant que représentants élus du peuple, les parlementaires peuvent rapprocher les intérêts des dirigeants de ceux des citoyens ordinaires. En tant que décideurs, ils peuvent beaucoup contribuer à amplifier l'action aux niveaux national, régional et mondial.

Dans le débat qui a suivi les observations des intervenants, on a souligné que la sécurité humaine est un vaste concept qui couvre de nombreux aspects, et que le défi qu'elle représente ne peut être relevé en une seule fois. Il faut donc établir des priorités et agir rapidement pour résoudre les problèmes les plus urgents. L'emploi et l'éducation ont été rangés parmi les priorités absolues. L'autonomisation de l'individu et de la collectivité revêt une importance qui a été mise en avant, à l'instar de la nécessité de promouvoir des approches concertées et communautaires du développement. On s'est dans le même temps accordé à reconnaître que, dans le monde interconnecté et interdépendant où nous vivons, les partenariats mondiaux et régionaux sont essentiels si l'on veut relever les défis de la sécurité humaine. Plusieurs intervenants ont insisté sur la responsabilité des pays développés, qui ont créé la crise financière et économique actuelle, d'aider les pays en développement et les pays émergents à faire face aux conséquences de cette crise et à répondre aux besoins de leur population.

On a fait valoir qu'il faut distinguer la sécurité humaine de la doctrine de la responsabilité de protéger, bien que les deux concepts soient liés : l'échec du gouvernement à assurer la sécurité humaine dans le pays peut faire entrer en jeu la responsabilité de la communauté internationale de protéger la population à sa place. Le lien entre la qualité de la gouvernance et le niveau de sécurité ou d'insécurité dans un pays a été mis en avant, et l'on a souligné la nécessité de promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance, l'adhésion à l'état de droit et le respect des droits de l'homme. On a également insisté sur le fait que la démocratie doit tenir compte de chaque contexte et de la situation sociale, économique et politique de chaque pays. Il convient de ne pas attendre des pays qu'ils se conforment à un modèle démocratique unique.

Les points suivants ont été soulevés par les parlementaires :

- Les parlementaires devraient admettre qu'ils ont des choix : quant à la manière dont l'argent est dépensé et investi, par exemple, et quant aux politiques suivies par leur pays. Il leur incombe aussi d'agir au mieux des intérêts de la population qu'ils représentent, de défendre ses droits fondamentaux et de mettre en place un cadre juridique lui garantissant des conditions de vie sûres, saines et sans danger;
- Les parlements jouent un rôle crucial dans l'adoption des budgets nationaux. Les parlementaires ont les moyens de veiller à ce que les ressources soient allouées équitablement et de manière à protéger la sécurité humaine;
- Un autre rôle clef des parlementaires est le contrôle qu'ils exercent sur l'exécutif. Les parlementaires devraient aussi faire usage de leur influence politique afin que les gouvernements respectent les droits de l'homme et l'état de droit, et que les politiques gouvernementales répondent aux attentes des citoyens. L'UIP devrait contribuer au renforcement de la capacité

institutionnelle des parlements et de la capacité professionnelle de chaque parlementaire de jouer son rôle;

- Les parlementaires devraient promouvoir les politiques destinées à assurer une éducation et un emploi décent au plus grand nombre possible, l'éducation et l'emploi étant des moyens d'autonomiser l'individu et de lui permettre d'assurer sa propre subsistance. Pour promouvoir une culture des droits de l'homme dans leur pays, les parlementaires devraient envisager l'adoption d'une législation exigeant de tous les établissements d'enseignement secondaire qu'ils incluent dans leur tronc commun des cours sur la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- Les parlementaires devraient contribuer à éveiller la conscience politique à la nécessité d'anticiper les catastrophes naturelles et de renforcer les capacités nationales de faire face aux catastrophes futures. Les organisations régionales et sous-régionales peuvent à cet égard être de précieux facilitateurs.

Séance IV

Les grands enjeux actuels des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies

Personnalités invitées : M. Edmond Mulet, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix; M. Mahdi Mohamed Ibrahim, Assemblée nationale du Soudan; S. E. Ismat Jahan, Représentante permanente du Bangladesh auprès de l'Organisation des Nations Unies; et M. Sarjoh Bah, Global Peace Operations Program, Center on International Cooperation, Université de New York

La 4^e séance était consacrée aux difficultés majeures que rencontrent, dans le monde d'aujourd'hui, les opérations de maintien de la paix de l'ONU et aux conditions à réunir pour qu'elles soient couronnées de succès. M. Mulet, fort de son double statut de fonctionnaire de l'ONU au service du maintien de la paix et d'ancien parlementaire de son pays natal, le Guatemala, a décrit certains aspects politiques et opérationnels de ces difficultés. M. Mohamed a apporté au débat l'éclairage d'un parlementaire d'un pays qui a, autrefois, pris part à des opérations de maintien de la paix et qui est, aujourd'hui, destinataire d'une mission de ce type. M^{me} Jahan, dont le pays fournit de nombreux contingents de maintien de la paix, s'est appuyée sur les conclusions et recommandations d'un groupe d'étude de haut niveau sur les opérations de paix des Nations Unies pour cerner certains des grands défis que pose le maintien de la paix, et M. Bah, insistant sur le rôle des parlementaires en matière de maintien de la paix, a mis en lumière cinq dossiers stratégiques que l'ONU et les autres organisations actives dans ce domaine devraient traiter. Les principaux éléments de leurs interventions sont résumés ci-après.

Les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies sont de plus en plus complexes. Les forces de maintien de la paix, qui se bornaient autrefois à faire respecter le cessez-le-feu et à observer la situation sur le terrain, ont maintenant un mandat beaucoup plus large, puisqu'elles sont chargées, notamment, de rétablir l'état de droit, de reconstruire les institutions étatiques, d'organiser des élections et de former les forces de police. La complexité de la tâche comporte de nombreux enjeux, politiques et opérationnels. Sur le plan politique, il s'agit de parvenir à collaborer avec toutes les parties présentes dans le pays d'accueil, de

faire en sorte que le pays adhère pleinement au processus de paix, d'assurer la coordination et la cohésion de tous les partenaires sur le terrain et de répondre aux attentes des populations locales en ce qui concerne la capacité, pour la mission de maintien de la paix, de résoudre tous les problèmes. Sur le plan opérationnel, il s'agit de prévoir des effectifs et des équipements suffisants, de mettre en place et d'entretenir l'infrastructure nécessaire aux soldats sur le terrain, de recruter et de retenir du personnel civil qualifié et d'en assurer la sécurité, et d'organiser la collaboration avec les autres acteurs multilatéraux.

Dans les opérations de maintien de la paix, il y a également lieu de relever un certain nombre d'enjeux stratégiques. Premièrement, il faut éviter d'estomper les distinctions entre maintien de la paix et imposition de la paix, et entre imposition de la paix et guerre. Deuxièmement, il faut gérer l'intersection de la paix et du politique. Que ce soit au niveau national ou international, l'évolution de la situation politique peut compliquer le processus de paix. Troisièmement, il faut s'assurer que toutes les parties prenantes, y compris des acteurs non étatiques, appuient l'action de la mission. Enfin, la tendance à l'élargissement du mandat des opérations de maintien de la paix suscite un quatrième défi stratégique.

Comment définit-on le « succès » d'une opération de maintien de la paix? D'une manière générale, on parle de succès lorsque la mission de maintien de la paix peut se retirer sans risque pour la stabilité du pays parce que les partenaires nationaux ont effectivement pris en charge le maintien de la sécurité et la prestation de services aux citoyens, et que le processus de paix est fermement ancré dans la société. Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, ou « Rapport Brahimi »⁴, qui est paru en 2000 (document A/55/305-S/2000/809 de l'ONU), inventoriait plusieurs facteurs indispensables au succès des opérations de maintien de la paix, notamment « un engagement renouvelé de la part [des États Membres], de[s] changements institutionnels importants et [...] un appui financier plus solide », sans lesquels l'ONU n'aurait pas les moyens, dans les mois et les années à venir, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les États Membres lui confient.

L'unité d'action, une approche intégrée de la mission, une gestion efficace des ressources humaines, une stratégie de retrait bien conçue et des liens systématiques et coordonnés entre rétablissement, maintien et consolidation de la paix, sont autant d'autres facteurs clefs de la réussite des opérations de maintien de la paix.

Les membres de la communauté internationale doivent impérativement agir de concert au service d'un seul et unique objectif pour assurer le succès du maintien de la paix, qui doit être l'expression d'une conviction et d'une vision communes de toutes les parties prenantes, dont les États Membres – en particulier le pays d'accueil et les pays fournisseurs de contingents ou de forces de police – et le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétariat de l'ONU. Plus particulièrement, il faut que ceux qui planifient, mandatent et gèrent les opérations collaborent plus étroitement avec les pays fournisseurs de contingents ou de forces de police.

⁴ Ainsi dénommé parce que ce groupe était présidé par M. Lakhdar Brahimi (Algérie). Le document peut être consulté dans toutes les langues officielles de l'ONU (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe) à l'adresse suivante : http://www.un.org/peace/reports/peace_operations. Il peut également être consulté en allemand sur le site Web du système de diffusion électronique des documents de l'ONU : <http://documents.un.org>.

Une approche intégrée de la mission est nécessaire si l'on veut créer un contexte propice à une paix qui s'auto-entretienne. Tous les organes, fonds et programmes des Nations Unies, les institutions financières internationales, les donateurs et les organisations non gouvernementales doivent travailler à l'unisson, en se complétant. La gestion des ressources humaines est, elle aussi, essentielle car les missions de maintien de la paix ont des tâches de plus en plus nombreuses à accomplir du fait de la complexité des mandats qui leur sont confiés aujourd'hui.

L'absence d'un mécanisme international crédible qui permettrait l'affectation régulière de personnel civil aux opérations [de maintien de la paix] est une grave lacune qui appelle une réaction immédiate de la communauté internationale, y compris des assemblées législatives nationales comme celles que vous représentez.

M. Sarjoh Bah

On ne saurait trop insister sur l'importance que revêt une stratégie de retrait bien conçue : c'est avant que la mission ne commence qu'il faut en planifier la fin. En conséquence, il faut s'efforcer de réduire le plus possible les risques d'échec de la mission et d'en maximiser les chances de réussite en veillant à la doter d'un mandat clair et réaliste et à la faire bénéficier d'un appui concerté des États Membres et du gouvernement du pays hôte et d'autres parties présentes dans le pays. Il faut bien comprendre que les opérations de maintien de la paix de l'ONU ne sont qu'un aspect d'un processus plus large d'édification d'une paix viable et durable au lendemain du conflit. Les avancées produites grâce au travail de pacification doivent être confirmées par des efforts de consolidation de la paix, des activités humanitaires et un travail d'aide au développement, qui exigent le soutien constant de la communauté internationale.

Même après que les armes se sont tues, il reste beaucoup à faire pour préserver la paix.

M^{me} Ismat Jahan,
Ambassadrice, Représentante permanente du Bangladesh
auprès de l'Organisation des Nations Unies

Les parlementaires sont des partenaires essentiels de l'ONU dans l'œuvre de maintien de la paix car ce sont eux qui approuvent le déploiement de soldats ou de policiers pour les missions et qui, en votant les budgets nationaux, donnent à l'ONU les moyens de financer les opérations de paix. Par le truchement des représentants de leur pays auprès de l'Organisation des Nations Unies, les parlementaires participent aussi étroitement à la définition des politiques de maintien de la paix de l'Organisation. Dans les pays sortant d'un conflit, les parlements jouent un rôle clef dans le processus de paix en adoptant des lois électorales et d'autres instruments législatifs; de ce fait, ils devraient être systématiquement invités à travailler, main dans la main avec l'ONU, à la réussite de la transition de la guerre à la paix et à la stabilité.

Dans le débat qui a suivi, plusieurs parlementaires ont fait observer que les opérations de maintien de la paix devaient être menées dans le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des principes de neutralité, d'impartialité et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. On a insisté sur l'importance d'avoir un mandat clair et réaliste et une stratégie de retrait bien conçue, ainsi que des moyens financiers, des infrastructures et du matériel requis pour permettre aux missions de maintien de la paix de s'acquitter de leur mandat.

Des parlementaires de divers pays fournisseurs de contingents aux opérations de maintien de la paix de l'ONU ont souligné qu'il fallait associer les gouvernements de ces pays à tous les aspects et à toutes les étapes de la planification des opérations, et tenir compte de leur expérience et de leur avis à l'heure de définir les mandats des missions. Cette démarche inciterait les pays à fournir des contingents. D'aucuns se sont inquiétés du déséquilibre résultant du fait que les forces de maintien de la paix étaient, pour la plupart, originaires de pays en développement alors que le financement des opérations provenait, majoritairement, des pays développés. On a donc souligné la nécessité d'accroître la part prise par ce dernier groupe de pays dans la fourniture de contingents. Certains ont en outre déploré la sous-représentation des femmes parmi le personnel en uniforme des missions de maintien de la paix.

Plusieurs parlementaires ont estimé qu'il fallait réfléchir sérieusement à la possibilité de créer une armée permanente des Nations Unies, autant pour assurer, en cas de besoin, le déploiement rapide de soldats en nombre suffisant, que pour faire respecter les résolutions du Conseil de sécurité. Il a été souligné, toutefois, que, si l'on voulait mettre sur pied une armée permanente, les États Membres devaient être disposés à fournir les ressources humaines et financières nécessaires – ce qui paraissait peu probable à ce stade. Une autre solution consisterait à inviter les États Membres à envisager de constituer des forces de réserve pour le maintien de la paix qui pourraient être mobilisées rapidement afin de réduire les délais requis pour réunir et déployer les forces.

Les parlementaires ont encore souligné, à cette séance, ce qui suit :

- Face à la complexité croissante des opérations de maintien de la paix de l'ONU, les forces de maintien de la paix ont besoin d'une meilleure formation, avant leur déploiement, et d'une formation continue, une fois sur le terrain. Il faudrait mettre en place, pour les soldats de la paix, des programmes de formation professionnelle tirant pleinement parti des compétences spécialisées présentes dans les principaux pays fournisseurs de contingents. Cette formation comporterait un enseignement de la langue, de la culture, des traditions et des valeurs du pays destinataire;
- Les soldats de la paix doivent inspirer confiance à la population locale. L'ONU se doit donc d'être attentive à la manière dont la population ressent leur présence. Les soldats doivent donner l'exemple, montrant ainsi qu'ils contribuent à régler les problèmes et non à les aggraver. Face à tout acte relevant de l'exploitation et de la violence sexuelles qui serait commis par des membres des contingents de maintien de la paix, il faut appliquer strictement une politique de tolérance zéro et, en cas de faute, prendre systématiquement et sans tarder, les sanctions qui s'imposent;

- Le maintien de la paix doit être considéré comme faisant partie d'une approche plus large de l'édification d'une paix durable et de la promotion du développement dans les pays sortant d'un conflit. Il ne faut pas oublier, cependant, que le processus de paix ne progresse pas toujours selon une logique allant du rétablissement de la paix à l'imposition de la paix, et du maintien de la paix à la consolidation de la paix. Des formules souples et novatrices pour le maintien de la paix et la reconstruction après un conflit s'imposent donc;
- Il faut traiter les causes profondes des conflits si l'on veut éviter les rechutes, une fois la paix rétablie, tout comme il est impératif de démobiliser les anciens combattants et faciliter leur réinsertion dans la société. Là aussi, les parlements ont un rôle important à jouer;
- Les parlements sont également appelés à jouer un rôle très important dans l'adoption de lois nationales régissant les conditions de la présence de troupes étrangères dans un pays et le déploiement de contingents nationaux à l'étranger;
- S'agissant du maintien de la paix, la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales devrait se faire conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Cela étant, même si cette coopération est une solution commode pour déployer rapidement des troupes de maintien de la paix sur le terrain, il ne faudrait pas qu'elle amoindrisse le rôle prépondérant de l'ONU ou son autorité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales;
- Il convient de rappeler que les activités de maintien de la paix de l'ONU sont menées au service du bien commun. Il s'agit d'une responsabilité partagée qui exige le soutien et l'engagement politiques de tous les États Membres. Ceux qui sont privilégiés en termes de moyens et de capacités ont aussi une plus grande responsabilité, qu'ils se doivent d'assumer.

L'audition s'est achevée sur la présentation par la Vice-Présidente du Parlement sud-africain, M^{me} N. C. Madlala-Routledge, d'une synthèse des conclusions des débats. Son intervention a été suivie par celle du Président de l'UIP, qui a fait observer que l'ardeur des débats attestait l'importance des questions abordées et le vif intérêt que les parlementaires leur portent. Le Secrétaire général de l'UIP, M. Anders B. Johnsson, a relevé que le rapport de l'audition serait publié, conformément à la résolution 63/24 de l'Assemblée générale des Nations Unies, comme document officiel de l'ONU, et il a exprimé l'espoir que ce document inspirerait des initiatives des parlements nationaux et des États Membres au sein de l'Assemblée générale.