



Pour des lendemains plus sûrs

Protéger les civils
dans un monde
multipolaire



Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Edmund Cairns, coordinateur de recherche pour la campagne humanitaire d'Oxfam International.

Nous remercions Nicholas Martlew pour son assistance précieuse ainsi que Kim Scriven et Anna Hirsch-Holland pour leurs recherches. Le rapport a été édité par Jacqueline Smith et mis en page par Alison Beaumont. L'auteur tient également à remercier toutes celles et ceux qui ont contribué à sa production, spécialement Michael O'Hanlon de la Brookings Institution, Katie Allan, Jo Leadbeater et le personnel d'Oxfam dans plus de 30 pays.

Première publication par Oxfam International en 2008.

© Oxfam International 2008

ISBN: 978-0-85598-634-6

Cette publication est enregistrée à la British Library.

Publié par Oxfam International,
Oxfam International Secretariat, Suite 20,
266 Banbury Road, Oxford OX2 7DL,
Royaume Uni

Tous droits réservés. Cette publication est soumise au droit d'auteur. Elle peut être néanmoins être utilisée librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés.

Photo de couverture: Fadera Diatta, déplacée suite à la guerre en Casamance (2000).
Ami Vitale/Oxfam

Photo de quatrième de couverture: Le contingent indien de la mission des Nations Unies au Libéria (UNMIL), composé majoritairement de femmes, arrive à Monrovia (2007).
Eric Canalstein/UN Photo

La version imprimée de cette publication est distribuée par Oxfam GB et est disponible auprès de Oxfam Publishing, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford OX4 2JY, Royaume Uni (courriel: publish@oxfam.org.uk).

Pour plus de détails sur les distributeurs et représentants à travers le monde, veuillez consulter le site: www.oxfam.org.uk/publications

Des copies de ce rapport et plus d'informations sont disponibles au téléchargement sur www.oxfam.org

Imprimé par Information Press, Eynsham.
Couverture imprimée sur du papier 100% recyclé labellisé FSC, pages intérieures imprimées sur du papier 100% recyclé provenant de déchets de papier imprimé (post-consommation).

Oxfam est une organisation enregistrée en Angleterre et au Pays de Galle (no. 202918) et en Ecosse (SCO 039042). Oxfam GB est un membre d'Oxfam International.

Table des matières

Résumé 2

1 Introduction 23

2 Dangers actuels et futurs 39

3 Les réussites existantes 67

4 Contre la protection des populations 95

5 Vers une protection garantie 112

6 Conclusion: Choisir le futur 131

Notes 134

Index 145

Résumé

Une nuit de mars 2007, des soldats arrivèrent dans le village de Buramba, en République démocratique du Congo (RDC). Lors de leur départ, au moins quinze personnes avaient péri. « A 5 heures 30 du matin », raconte un survivant, « J'ai vu les soldats s'approcher de notre maison... Ils ont enfoncé la porte et tué huit personnes à l'intérieur. Seuls mes quatre petits-enfants ont survécu. Ils ont ensuite continué à tirer dans le village. Je me suis enfui dans la brousse. J'y suis retourné trois jours plus tard pour voir les corps de mes enfants et de ma mère. Ils gisaient dans les latrines ; je pouvais voir le pied de ma mère qui en dépassait ».¹

L'intérêt de cette histoire n'est pas qu'elle soit choquante, mais réside plutôt dans le fait que, dans de nombreuses parties du monde, elle n'apparaisse pas comme exceptionnelle. En République démocratique du Congo, l'augmentation de la violence qui a suivi cet incident a forcé encore plus de personnes à fuir leurs foyers et a causé la mort de presque 1500 personnes par jour.² Bien qu'aucun autre conflit n'atteigne ce degré de mortalité, les collaborateurs d'Oxfam sont chaque jour les témoins d'histoires similaires de meurtre, viol et déplacement de femmes et d'hommes, et ce de la Colombie au Soudan. C'est la raison pour laquelle Oxfam publie le présent rapport. Soixante ans après que les Conventions de Genève ont entériné le droit des civils à être protégés, ce droit est bafoué dans l'ensemble des conflits actuels. Beaucoup de gens compatissent avec ceux qui souffrent de ces atrocités, mais se sentent impuissants face à une telle situation. De nombreux gouvernements ont la même réaction. Ils s'imaginent que l'on ne peut pas y faire grand chose. Ils se trompent.

Certains Etats et acteurs non-étatiques choisissent de massacrer des civils, ou d'élaborer des stratégies entraînant la mort de civils. Certains gouvernements choisissent de protéger leurs citoyens, en les mettant à l'abri de tout danger. D'autres ne protègent pas tous leurs citoyens, ou pas assez bien. Ce rapport soutient que cet état de fait n'est pas inévitable et montre par des exemples concrets qu'il est possible pour ces acteurs, étatiques ou non, de protéger les civils lorsqu'ils choisissent de le faire. L'idée sera également avancée qu'ils ont intérêt à agir de la sorte, car, dans un monde interdépendant, les atrocités de masse alimentent les conflits, qui eux-mêmes engendrent des menaces à la sécurité ne pouvant être contenues. De plus, un nombre croissant de gouvernements ont également un intérêt moral à protéger les civils, car leur

électorat attend d'eux non seulement qu'ils condamnent, mais aussi qu'ils empêchent les atrocités rapportées dans le monde entier au moyen des nouvelles technologies de l'information.

Gouvernements et acteurs non-étatiques peuvent réduire les atrocités qui gangrènent la planète en ce début de 21^e siècle. A cette fin, ils doivent opérer quatre changements qui seront analysés dans le présent rapport. Ils doivent :

- Faire de la protection des civils la priorité absolue dans leur réponse à quelque conflit que ce soit, en assurant activement la protection des civils et en faisant de la Responsabilité de Protéger les civils (notion entérinée lors du sommet mondial de l'ONU en 2005) des atrocités de masse la pierre angulaire de leur politique ;
- Adopter une posture de « tolérance zéro » à l'égard des crimes de guerre – que ce soit dans le cadre de la lutte anti-terroriste ou dans un autre domaine – en appliquant le même degré de remontrances internationales pour des crimes de guerre commis par des instances amies ou ennemies ;
- Agir beaucoup plus rapidement contre les facteurs qui favorisent l'apparition ou le prolongement de conflits – y compris la pauvreté, l'inégalité, les changements climatiques et la prolifération des armes – de façon à optimiser aussi bien la prévention que la réaction par rapport aux conflits ;
- Mettre en lien les actions menées à tous les niveaux, des communautés locales au Conseil de sécurité de l'ONU, de façon à coordonner les initiatives internationales et le travail de terrain. Afin de rendre ceci possible, la manière dont fonctionne le Conseil de sécurité devrait être urgemment réformée dans le sens d'une transparence accrue et d'une plus grande responsabilité, dans le cadre de laquelle les membres dudit Conseil devraient rendre des comptes quant aux efforts consentis pour la paix et la sécurité internationales (y compris leur Responsabilité de Protéger les civils des atrocités de masse). L'ensemble des membres du Conseil de sécurité devraient renoncer à l'usage de leur droit de veto lorsque sont discutées des situations de crimes de guerre actuelles ou potentielles, de crimes contre l'humanité, de purification ethnique ou de génocide.

Massacre de civils

Selon une estimation faite en 2006, les guerres en RDC, au Darfour et en Irak tuaient jusqu'alors autour de 750 000 personnes par an. Cela équivaut à trente fois le nombre total de morts causés par le terrorisme en une année,³ mais ne représente qu'une fraction du nombre de personnes tuées et violées dans l'un des 31 conflits majeurs en cours,⁴ qui ne sont souvent même pas rapportés en dehors du pays où ils se déroulent. En effet, la grande majorité sont des conflits internes, qui s'étalent sur des décennies et sont très largement oubliés



Suite à une attaque aérienne israélienne au sud de Beyrouth en 2006, l'école Ashbal-el-sahel est devenue insalubre.

du monde extérieur, comme les conflits en Colombie ou au Sri Lanka.

Cependant, certaines choses changent. Depuis 2001, la « guerre contre le terrorisme » a eu des effets sur la plupart des conflits dans le monde. En 2006, 63% des nouveaux réfugiés venaient de deux pays situés sur la frontière de cette guerre contre le terrorisme: l'Irak et l'Afghanistan⁵. L'invasion de la Somalie par l'Éthiopie cette année-là, admise par l'Occident comme faisant partie de la guerre contre le terrorisme, a favorisé l'apparition d'une nouvelle crise humanitaire à grande échelle dont souffre encore aujourd'hui le pays. En 2007, pour la seconde année

consécutive, il y eut plus d'Irakiens demandant l'asile dans les pays industrialisés que toute autre nationalité.⁶

Le terrorisme constitue par nature un crime contre les civils, et la lutte mondiale contre le terrorisme a été

menée dans le but de protéger les civils contre cette menace. Tout gouvernement a la responsabilité d'éradiquer le terrorisme et de protéger ses citoyens contre les atrocités de toutes sortes. Mais dans la guerre contre le terrorisme, certains gouvernements ont perdu de vue cet objectif et ont permis la mort de trop nombreux civils. En 2006, les frappes aériennes d'Israël tuaient environ un millier de civils libanais dans une tentative manquée d'éradiquer la menace représentée par le Hezbollah. Comme l'a affirmé le Secrétaire général Ban Ki-moon en 2007, ces frappes ont révélé une tendance croissante et meurtrière qui consiste à accepter la mort d'un grand nombre de civils en contrepartie d'une petite victoire militaire⁷ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Cette tendance est l'une des raisons pour lesquelles la « guerre contre le terrorisme » ne permet pas de venir à bout du terrorisme à l'échelle mondiale. Il n'y a certes pas eu d'autre drame tel que le 11 septembre, mais le terrorisme international, et avec lui le nombre d'attaques au Moyen-Orient et en Europe, a significativement augmenté. Ce phénomène a en partie été alimenté par la colère suscitée par l'invasion de l'Irak et par la guerre menée « contre le terrorisme » à l'échelon international. Ces manœuvres ont été très largement contre-productives. Les insurgés n'ont éprouvé aucune difficulté à exploiter l'hostilité créée par les abus d'Abu Ghraib ou d'ailleurs. Comme le révèle le témoignage de ce citoyen afghan en 2007 :

*Les Talibans ont tué deux membres de ma famille. Les forces d'invasion en ont tué 16. Devinez de quel côté je me trouve.*⁸

A partir de 2009, le nouveau président américain ne pourra pas être tenu pour responsable de la guerre menée jusque-là « contre le terrorisme ». La nouvelle administration américaine aura cependant la chance inédite de pouvoir guider la communauté internationale vers une meilleure protection des civils à l'échelle mondiale. Elle aura la possibilité de rétablir la confiance de cette communauté internationale dans la sagesse du leadership américain. A cette fin, un nouvel engagement des États-Unis à protéger les civils et à soutenir le droit international humanitaire constituerait un signal fort de la volonté américaine de travailler en accord avec l'opinion internationale, d'adopter une posture de leader fondée sur une légitimation morale.

Jusqu'à ce jour, la « guerre contre le terrorisme » a fait oublier les crises (comme celle en RDC) ayant fait bien plus de morts que n'en a fait le terrorisme. Avec un taux de mortalité qui dépasse le double de celui de l'Irak, la RDC a perdu 8% de sa population dans le conflit, ainsi que dans les famines et épidémies que ce dernier a déclenché.⁹ Si les États-Unis avaient perdu une proportion équivalente de civils, 25 millions de personnes, plus que la population du Texas donc, auraient perdu la vie. En Chine, ce nombre s'élèverait à 110 millions de personnes, davantage que la population totale du delta du Yangtze. Pourtant, la catastrophe en RDC n'a été que peu relayée par les médias internationaux.

Dangers actuels et futurs

Il est néanmoins devenu en vogue de se réjouir de la baisse du nombre de conflits existants depuis la fin de la Guerre froide. Il s'agit là d'une dangereuse demi-vérité. Le nombre de conflits a décru de façon substantielle, mais peu d'indices permettent de penser que cette tendance va perdurer. La menace de nouvelles guerres, l'échec d'accords de paix précaires, l'exploitation politique de la pauvreté et de l'inégalité ainsi que l'effet perturbateur des changements climatiques sont autant d'éléments mettant en doute la poursuite de la baisse du nombre de conflits.

En 2007, un rapport a estimé que 46 pays, regroupant 2,7 milliards d'habitants, sont confrontés à « un risque élevé de conflit violent » en raison du double risque résultant de la combinaison du changement climatique et des menaces traditionnelles à la sécurité, comme les sévères inégalités entre différents groupes pouvant être aisément exploitées par des extrémistes.¹⁰ Tous ces pays doivent s'adapter aux changements climatiques en réduisant les inégalités, et non pas en les augmentant. Si une partie d'entre eux n'y parvient pas, nous pourrions être confrontés à une augmentation significative du nombre de

conflits armés dans les prochaines décennies. Dans des délais plus courts encore, l'échec actuel de la communauté internationale à réduire la pauvreté et l'inégalité signifie que, dans les cinq prochaines années, les pays les plus pauvres de la planète ont une chance sur six de connaître une guerre civile.¹¹

Au-delà de celles-ci, il existe un large spectre additionnel de menaces de violence majeure et aux impacts planétaires d'ici à 2020. Une étude, menée en 2008 par des responsables gouvernementaux et des chercheurs universitaires de plus de 20 pays, a identifié les menaces qui, bien que leur réalisation ne puisse pas être qualifiée de probable, relèvent certainement de la sphère du possible. Parmi celles-ci, on retrouve l'usage à des fins terroristes d'armes de destruction massive, la guerre nucléaire entre deux pays ou la chute d'un pays tel que le Pakistan.¹²

En résumé, la menace d'un conflit, et le massacre de civils qui l'accompagne presque inévitablement, est aussi grande qu'auparavant, à moins que la communauté internationale ne fasse substantiellement plus d'efforts pour la réduire. Ce rapport montre non seulement que c'est possible, mais surtout que cela doit être le cas.

Protéger les civils ? Pourquoi ?

Les civils doivent être protégés parce que cela représente un devoir moral, mais aussi parce que c'est dans l'intérêt de tous.

L'argument moral est simple. Tout individu a le droit d'être protégé du meurtre, du viol et du déplacement. Il y a soixante ans, en décembre 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme promettait à tous le droit « à la vie, à la liberté et à la sécurité », ainsi que le droit de vivre hors de la peur et du besoin. Mais en 2008, pour des millions de personnes, cette promesse reste lettre morte.¹³

Il y a soixante ans également, les Conventions de Genève de 1949, pierre angulaire du droit international humanitaire, étaient signées. Ces accords ne se limitaient pas à interdire la violence délibérée à l'égard des civils. Ils frappaient aussi d'illégalité tout acte de violence ayant un impact sur les civils de façon disproportionnée par rapport aux objectifs militaires des parties au conflit.

Bien après, au Sommet Mondial de l'ONU en 2005, les gouvernements ont réaffirmé avec force ces principes de base. Presque tous les gouvernements de la planète ont alors accepté leur « Responsabilité de Protéger » leurs populations du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité. Ils sont également tombés d'accord sur le fait que la communauté internationale a une responsabilité d'assistance dans de telles

situations.¹⁴ Les gouvernements du monde entier avaient déclaré « Plus jamais ça ! » suite à l'Holocauste, au génocide rwandais et au massacre de Srebrenica. Après l'immense souffrance civile au cours des premières années de la guerre en Irak et au Darfour, il était temps de réitérer ces propos.

Les droits : quel intérêt ?

Malheureusement, il ne suffit pas que des gouvernements se mettent d'accord sur des règles de droit international pour que cela ait un effet sur la vie des gens. A moins que les gouvernements ne constatent que la loi peut agir dans leur propre intérêt, il n'y a que peu de chance qu'elle soit mise en application. C'est pourquoi il est tellement important de reconnaître que presque tout le monde a un *intérêt* à ce que la protection et la paix remplacent les atrocités des conflits.

Les seuls qui n'y ont pas intérêt sont les criminels de guerre et ceux qui, comme les malhonnêtes exportateurs et revendeurs d'armes, profitent de la guerre. Dans le domaine de la sécurité comme dans tout le reste, le monde est de plus en plus interdépendant.

D'abord, les trois-quarts des conflits sont alimentés par des armes venues de l'étranger ou toute autre forme d'intervention extérieure.¹⁵ Ensuite, aucun pays dans le monde n'est à l'abri de l'insécurité et des menaces émanant de conflits se déroulant à des milliers de kilomètres. Les terroristes formés sur un continent mènent leurs attaques sur d'autres terres. 95% des drogues dures dans le monde proviennent de pays en guerre.¹⁶ De l'Afghanistan à la Colombie, les conflits créent des réfugiés qui rejoignent l'Europe, l'Australie et l'Amérique du Nord. Un conflit, où qu'il soit localisé, peut avoir un impact majeur sur l'économie mondiale. Selon le Prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, la guerre en Irak pourrait coûter à l'économie mondiale plus de 6000 milliards de dollars, deux fois plus qu'elle ne coûte aux Etats-Unis. D'après Paul Collier, Professeur d'économie à l'Université d'Oxford, le coût des conflits atteint déjà le double de ce que le monde a dépensé en aide internationale au cours de ces dernières décennies.¹⁸ Selon une enquête d'Oxfam, les conflits armés ont coûté à l'Afrique, entre 1990 et 2005, une moyenne de 18 milliards de dollars par an, sans oublier leurs conséquences humaines on ne peut plus évidentes : par rapport aux pays en paix, les pays africains en conflit ont un taux de mortalité infantile plus élevé de 50%.¹⁹

En 2008, les crises au Kenya et au Tibet ont attiré l'attention précisément parce qu'elles étaient susceptibles d'avoir des effets au niveau continental ou mondial. Et il n'existe aucun conflit dont nous ne savons vraiment rien, ceci grâce aux médias internationaux, à Internet ou aux téléphones portables des manifestants à Rangoon. Les électeurs peuvent dès lors exiger de leurs gouvernements non seulement qu'ils combattent, mais aussi qu'ils

condamnent, les atrocités rapportées dans le monde entier au moyen des nouvelles technologies de l'information. Le réalisme politique traditionnel, duquel peut être écartée la notion d'éthique dans les relations internationales, et qui se concentre sur les concepts de pouvoir et d'intérêt propre, ne constitue plus un schéma de pensée acceptable. Au 21^{ème} siècle, comme l'a écrit en 2003 le Directeur général pour les Affaires Extérieures de l'Union européenne, le modèle « réaliste » de conduite de la politique extérieure n'est plus réaliste.²⁰

Pour cette raison, même les gouvernements les plus riches de la planète ont à cet égard des *intérêts* moraux, en plus de leurs intérêts économiques et politiques, comme l'a affirmé le ministre britannique des Affaires Etrangères en 2007. L'importance de cet intérêt moral dépend de la pression exercée par les citoyens sur leurs gouvernements afin qu'ils assurent la protection des individus dans le monde comme dans leur propre pays. Cette pression existe, de la Colombie à l'Ouganda, de la part des communautés locales et de la société civile. Les campagnes contre la guerre en Irak, pour la paix au Darfour et en faveur du contrôle du commerce des armes témoignent d'une solidarité avec les peuples souffrant des conflits. Parfois ces efforts payent, parfois ils sont sans effets. Certaines personnes ont parfois le sentiment moral que « quelque chose doit être fait », mais se demandent ce qu'elles devraient exactement exiger de leur gouvernement. Le présent rapport veut contribuer à répondre à cette question.

Le défi est maintenant d'unir et de développer ces actions sous la forme d'un mouvement international pour les droits des civils, ceci afin d'accroître l'intérêt moral des gouvernements à agir et de leur faire prendre conscience du fait que, dans un monde où les menaces pour la sécurité dépassent les frontières, défendre la Responsabilité de Protéger constitue un choix rationnel. Mais comment faire ?

Des exemples à tous les niveaux

Il est *possible* de protéger les civils, et on peut tirer des enseignements de divers exemples. Ces exemples comprennent les succès aussi bien que les échecs de la communauté internationale, les tentatives gouvernementales de mettre sur pied de meilleures stratégies pour protéger les citoyens et certaines réalisations méconnues à attribuer aux civils eux-mêmes.

Actions à l'échelon local

De nombreux civils impliqués dans des conflits ne se contentent pas de relater les histoires de mort et de déplacement ; ils agissent également pour atténuer ces souffrances, prenant des mesures désespérées en l'absence d'aide de la

part de ceux qui sont censés les protéger. Ils fuient les violences et deviennent des réfugiés ou des « déplacés internes », parce que ni leurs gouvernements ni d'autres instances ne veulent ou ne sont capables de leur offrir la sécurité qu'ils méritent. Parfois, les civils peuvent vraiment agir, défiant alors l'impunité dont les criminels de guerre bénéficient trop souvent ou développant des stratégies pour se protéger eux-mêmes ainsi que leurs familles. Au Darfour et en RDC, les femmes s'organisent en groupes lorsqu'elles quittent leur village ou campement pour s'adonner à la dangereuse activité de récolte du bois. Le succès n'est jamais facile et rarement complet, mais il y a pour différentes crises des exemples de civils obtenant de réels résultats. Sur l'île de Mindanao aux Philippines, les communautés locales chrétiennes et musulmanes ont négocié ensemble avec les soldats et les rebelles pour que ceux-ci épargnent leurs villages, et pour s'assurer que les personnes déplacées aient droit à une assistance humanitaire. Au Kenya, une organisation nationale du nom de PeaceNet a joué un rôle majeur dans le sauvetage de vies pendant les violences qui ont agité le pays au début de l'année 2008. Elle a géré un « centre nerveux SMS », récoltant l'information concernant de potentielles attaques au moyen de messages SMS, et avertissant immédiatement les comités locaux de paix et de sécurité qui, à certaines occasions du moins, sont rapidement intervenues pour les empêcher. Suite par exemple au meurtre d'un parlementaire à Nairobi en janvier 2008, une équipe intercepta une bande de jeunes prêts à attaquer les membres d'une autre communauté et les persuada de se disperser.

Dans de nombreux pays, on peut constater que les femmes sont particulièrement douées dans la construction d'une paix locale d'importance vitale. Au Burundi, aussi bien les femmes Tutsi que Hutu ont formé le groupement *Habamahoro* afin de faire face à la violence des jeunes hommes des deux communautés.²¹ En Ouganda, des femmes « animatrices de la paix » en ont formé d'autres pour gérer les conflits entre et au sein des communautés.²²

Responsabilité nationale

Les civils et associations de civils décrits ci-dessus ne peuvent certainement pas tout résoudre eux-mêmes. Ce sont les Etats qui ont en premier lieu la Responsabilité de Protéger leurs citoyens. A l'échelon étatique également, on a pu observer des agissements bénéfiques lorsque la volonté de protéger est présente. En 2006, l'Ouganda a modifié sa stratégie : il a accepté un cessez-le-feu avec les rebelles de la Lord's Resistance Army (LRA), plutôt que de poursuivre dans sa vaine tentative de les vaincre par la force. Il a réalisé qu'une grande majorité de conflits sont aujourd'hui résolus pacifiquement plutôt que par la force (plus de quatre fois plus dans le monde entre 2000 et 2005).²³ Au cours des douze premiers mois du cessez-le-feu, les attaques menées par la LRA sont tombées à seulement cinq par mois²⁴ et 900 000 personnes déplacées ont pu à tout le moins reprendre le chemin de leurs habitations.²⁵

D'autres gouvernements ont également commencé à mettre en place des politiques qui donnent une plus grande importance à la protection des civils, et ce avec des résultats encourageants. Le Libéria avait les pires chiffres au monde en matière de violences sexuelles : 74% des femmes et jeunes filles furent violées au cours du conflit qui prit fin en 2003.²⁶ Mais suite à l'élection d'une nouvelle présidente, la première femme élue à ce poste en Afrique, le gouvernement libérien a pris aujourd'hui à bras-le-corps ce problème de la violence sexuelle : une nouvelle loi sur le viol a vu le jour, ainsi qu'un plan d'action nationale sur la violence basée sur le genre qui comprend des réformes dans les systèmes légal et de santé, un support psychosocial pour les survivants et des programmes économiques et sociaux pour les femmes et jeunes filles.

Solidarité régionale

A l'arrivée au pouvoir de la présidente libérienne Johnson-Sirleaf, il n'y avait qu'un million de dollars dans les caisses de l'Etat. Les gouvernements exsangues des pays en développement ne peuvent pas tout faire eux-mêmes. De plus, presque tous les conflits actuels dépassent les frontières étatiques, comme le montre bien la dimension régionale de conflits comme ceux en Afghanistan et au Pakistan ou au Tchad et au Darfour. La fuite de réfugiés vers les pays voisins, comme c'est le cas de la Colombie vers le Venezuela ou l'Equateur, peut mettre à mal la stabilité régionale. C'est pourquoi les organisations et leaders régionaux ont tous deux intérêt à résoudre ces conflits apparemment « internes ».

Lorsqu'en 2008 Kofi Annan a contribué à obtenir un accord entre les leaders politiques rivaux au Kenya, il s'est inscrit dans la lignée de récentes médiations africaines fructueuses, à l'instar de Nelson Mandela et du vice-président sud-africain Jacob Zuma au Burundi (respectivement en 1999 et 2003) ou de la CEDEAO (Organisation des Etats d'Afrique de l'Ouest) au Togo en 2004 et en Guinée en 2007. Entre 2003 et 2007, l'Union européenne a déployé 16 missions destinées à soutenir des gouvernements et autres organisations régionales (comme l'ASEAN) de l'Indonésie à la Palestine, en passant par la Macédoine et l'Afghanistan. Au Darfour, elle a apporté des fonds, en plus de fournitures plus techniques comme des hélicoptères, à la mission de l'Union africaine avant l'arrivée tardive de la force hybride ONU-UA. Ni la mission de l'UA, ni le soutien de l'UE n'ont été aussi efficaces qu'elles auraient dû l'être, mais, par leur collaboration, elles ont à tout le moins essayé d'améliorer la situation déplorable des habitants du Darfour. Durant la période 2008-2010, l'UA et l'UE coopéreront dans le cadre de leur premier Plan d'action destiné à mettre en place des instruments propres à l'Afrique en matière d'urgence, de médiation et de maintien de la paix, afin que l'Afrique puisse agir de façon plus autonome et bénéficier d'un soutien plus fiable de la part des pays riches.

Soutien international

Tout comme pour l'UA et l'UE, les résultats de l'ONU sont certainement nuancés, le Conseil de sécurité demeurant très fortement paralysé par ses membres puissants bloquant à tour de rôle les mesures proposées à l'encontre de leurs alliés, et donc de leurs intérêts. Mais à des milliers de kilomètres de ces impasses new-yorkaises, les missions de maintien de la paix de l'ONU – 60 ans après l'instauration de la première du genre en Palestine – se concentrent aujourd'hui davantage sur la protection des civils qu'elles ne l'ont fait auparavant. En 2006, le Conseil de sécurité a établi que toutes les missions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU devraient avoir pour mandat de protéger les civils en danger immédiat.²⁷ Le Conseil a enfin reconnu que les soldats sur le terrain doivent faire plus que maintenir la paix entre les parties au conflit ou simplement assurer le suivi d'une paix fragile. Ils doivent protéger les civils des meurtres et viols, assurant la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité qui appelle les casques bleus à apporter une attention particulière aux menaces spécifiques pesant sur les femmes. Un mandat clair doit leur être délivré, ainsi que les ressources nécessaires au succès de l'opération. Et enfin, un dernier point fondamental : ils doivent pouvoir prendre appui sur un engagement politique soutenu, élément nécessaire pour s'attaquer aux causes profondes du conflit.

Une grande partie des initiatives internationales de ces dernières années ont eu des effets substantiels. Certaines personnes ont dénigré le Traité d'Ottawa de 1997 qui interdit les mines antipersonnel, le qualifiant de geste symbolique envers la société civile et les célébrités. Mais durant les dix premières années de son application, on peut estimer qu'il a permis de réduire le nombre de morts et de blessés par les mines de plus de deux tiers.²⁸ Il faudra faire bien plus pour débarrasser la planète des mines antipersonnel ou d'autres armes aveugles comme celles dites « à sous-munitions » (que plus de 100 gouvernements ont accepté d'interdire en mai 2008), mais le succès concret du Traité sur les mines a ouvert une brèche pour le lancement d'initiatives plus larges destinées à contrôler le commerce des armes. Pour la première fois, il est aujourd'hui question de contrôles internationaux légalement contraignants sur toutes les armes conventionnelles. 153 gouvernements ont voté en 2006 le début de travaux consacrés à un Traité sur le Commerce des Armes, et, avant la fin de l'année 2008, l'Assemblée générale de l'ONU devrait marquer un nouveau pas décisif dans cette voie.

Les conflits actuels se déroulent dans un monde où les acteurs autres que les gouvernements ou les organisations supranationales ont une importance non négligeable. Dans quelques pays au moins, les compagnies privées agissent concrètement de façon à réduire les conflits locaux (alors que d'autres, comme de nombreux fabricants d'armes ou compagnies militaires privées, agissent dans le sens contraire). Les agences humanitaires, traditionnellement confinées dans leur rôle d'assistance, ont elles aussi pris conscience que leurs bénéficiaires sont



L'utilisation de four à faible consommation de carburant à Kebkabiya (Nord Darfour) a permis de réduire le nombre de trajets que les femmes doivent faire pour collecter du bois et donc réduit le risque d'attaques (2005).

demandeurs de plus de sécurité au même titre que d'eau, de nourriture ou de logement. Dans les limites de leurs compétences, les organisations humanitaires tendent de plus en plus à répondre à ce besoin de sécurité. Au Darfour et au Tchad, Oxfam forme les femmes à fabriquer (2005) des fours fonctionnant au pétrole de façon à ce qu'elles soient moins contraintes de s'aventurer en

dehors des camps pour collecter du bois de chauffe.

Pourquoi ces échecs ?

Pourquoi dès lors ces massacres de civils ont-ils lieu ? Si la paix et la protection sont dans l'intérêt de la grande majorité – de nombreux exemples le montrent – pourquoi les crises au Darfour ou en RDC se poursuivent-elles ? Si les gouvernements, l'UE, l'UA et l'ONU peuvent à certaines occasions agir de la bonne façon, pourquoi arrive-t-il qu'ils commettent de si grandes erreurs ?

La réponse est simple et réside dans le fait qu'ils n'ont que rarement choisi de donner à la protection le statut prioritaire qu'elle mérite. Qu'il s'agisse de décisions à prendre contre des crimes de guerre, de sanctions à imposer à des contrevenants ou de financer une opération de maintien de la paix, la politique qui donne la priorité à la sécurité des civils est trop souvent sacrifiée au profit d'intérêts politiques immédiats et mesquins.

De façon générale, l'ordre mondial actuel – avec les Etats-Unis comme seule superpuissance et à leurs côtés les autres membres permanents du Conseil de sécurité – n'a été que très peu efficace dans la protection des populations confrontées au génocide ou aux crimes de guerre. Le nombre de conflit a

diminué, mais la promesse faite au début des années 1990 selon laquelle les civils seraient fondamentalement plus en sécurité qu'en période de Guerre froide n'a pas trouvé écho dans la réalité. Le Conseil de sécurité de l'ONU – ou plus précisément ses membres les plus puissants – a plus que souvent manqué à ses objectifs de maintien de la paix et de la sécurité internationales. De façon répétée, lorsqu'il s'est agi de gérer les différents conflits de la planète, il a manqué de s'y attaquer (par exemple, la Colombie), a noyé les décisions difficiles (au Tchad par exemple), ou a simplement manqué d'agir de façon efficace (au Darfour), et ceci parce que les membres permanents du Conseil de sécurité donnent, les uns après les autres, la faveur à leurs intérêts et alliances propres plutôt que d'assumer leur Responsabilité de Protéger.

Nouvel ordre mondial

Mais l'ancien ordre mondial est en train de changer. Le Conseil de sécurité de l'ONU est sous pression pour accepter de nouveaux membres permanents, dont l'Inde, le Brésil, l'Allemagne et le Japon. La Russie a repris confiance. Les organisations régionales ont mûri et le partenariat entre l'UE et l'UA est plus concret que jamais auparavant. Et, élément peut-être le plus important, le monde est « confronté à un changement profond dans la distribution du pouvoir au niveau mondial », selon les mots du périodique américain *Foreign Affairs* en 2008, alors que la Chine accroît son influence et qu'il devient clair que la position américaine de seule superpuissance suite à la fin de la Guerre froide ne durera pas éternellement.²⁹

Alors que le monde entre dans la troisième décennie suivant la fin de la Guerre froide, ce changement pourrait bien commencer à prendre forme. Aussi bien la vitesse d'installation que l'impact de ce changement sont loin d'être certains, mais il est possible qu'en 2020 déjà la Chine rejoigne les Etats-Unis comme puissance dirigeante d'un monde multipolaire, au sein duquel l'Inde, l'UE, le Brésil et d'autres auraient une influence majeure au niveau mondial, et plus seulement à l'échelon régional. Les Etats-Unis pourraient bien rester le pays le plus puissant, mais, comme l'indique Joseph Nye, Professeur de Relations Internationales à Harvard, « Etre le numéro un n'aura plus la même signification qu'avant. »³⁰

La question est: ce nouvel ordre mondial sera-t-il meilleur que l'ancien au regard de la protection des civils ? La réponse n'est pas encore claire. Les Etats-Unis, la Chine et d'autres seront évalués sur la base de la réponse qu'ils apporteront aux crises futures. Mais ils seront également évalués en fonction de la position de leader qu'ils prendront ou pas dans la construction d'un système international plus efficace, au sein duquel les gouvernements acceptent de se soumettre à des règles définissant les droits des populations du

monde entier. Le Traité post-Kyoto sur les changements climatiques constitue un exemple évident. La Cour Pénale Internationale en est un autre. Mais dans les domaines de la paix et de la sécurité, l'exemple par excellence réside dans les discussions autour du Traité sur le Commerce des Armes. Ce Traité est plus qu'une convention internationale sur le contrôle des transferts d'armes. Ce sera le test le plus révélateur de l'intention des grandes puissances de travailler main dans la main avec la majorité de l'opinion mondiale pour établir des règles dans l'intérêt de tous. Leur choix sera ainsi révélé.

Choisir le futur

Soixante ans après la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les Conventions de Genève, il est temps de se doter des moyens efficaces en vue de les faire respecter. Il n'est pas nécessaire de réinventer le droit international ou la Responsabilité de Protéger, mesure destinée à renouveler l'engagement politique face aux pires atrocités. Les Conventions de Genève sont et restent le socle des tentatives en vue de limiter les lourdes conséquences des guerres. Ce qui est nécessaire aujourd'hui, c'est l'application conforme et ferme de ces règles.

Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour protéger les civils, pour mettre fin aux pires atrocités en cours, et pour éviter que de telles atrocités ou les conflits qui les engendrent n'apparaissent. Cela demande bien plus qu'une action militaire ou des initiatives diplomatiques en réaction aux événements qui se sont déjà produits. Cela demande un degré nouveau d'engagement dans la construction d'une « sécurité humaine », une approche globale destinée à protéger les populations de toutes les menaces – extrême pauvreté, maladies mortelles, dégradations environnementales – ainsi que de la violence immédiate. Comme l'a proclamé la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948, les individus ont le droit d'échapper à la misère aussi bien qu'à la peur.

Tous les gouvernements partagent la Responsabilité de Protéger les civils contre les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Cela implique de mettre la protection des civils au cœur de leurs politiques, non pas de s'en souvenir comme d'un demi engagement à rappeler lorsque d'autres intérêts le permettent. Plus que pour toute autre instance, c'est là la responsabilité du Conseil de sécurité car, comme l'indique la Charte des Nations Unies, il est le principal organe en charge de la paix et de la sécurité internationales. Pour cette raison, il faut procéder à une réforme urgente de la façon dont il fonctionne. Dans le cas contraire, il est peu probable que son efficacité s'améliore.

Vers un pouvoir justifié par la performance

En 2008, le Conseil de sécurité tel qu'on le connaît n'est concrètement jamais amené à devoir rendre des comptes. Dans un monde où toute organisation publique ou privée est évaluée sur la base de ses performances, le Conseil n'est jamais tenu de rendre des comptes, comme le montrent tragiquement les cinq années de tentatives pour mettre fin aux souffrances au Darfour.

La réforme du Conseil de sécurité ne doit pas consister en la simple adjonction de quelques nouvelles puissances. Il devrait être urgemment réformé dans le sens d'une plus grande transparence et d'une responsabilité accrue. Tous les membres du Conseil devront dès lors rendre des comptes quant aux efforts fournis dans la recherche de la paix et de la sécurité internationales, y compris leur Responsabilité de Protéger.

Les recommandations sont développées dans le chapitre 5 du rapport.

La section suivante résume les recommandations principales.

Recommandations: Agenda pour un monde multipolaire

Il n'y a pas de solution unique aux horreurs que sont les génocides et les crimes de guerre. Une réelle protection et la construction d'une paix durable ne découlent ni de la mise en place d'accords internationaux, ni des efforts faits au niveau local, mais bien des deux à la fois, et d'autres facteurs encore. Pour atteindre une telle situation, ce sont des actions à tous les niveaux, depuis les communautés locales jusqu'au Conseil de sécurité, qui sont nécessaires.

De l'échelon inférieur au supérieur:

Action locale

- Investissement dans les capacités locales :
 - Communautés locales – médiation, négociation et résolution des conflits locaux.
 - Entreprises locales – fourniture de moyens de subsistance « pacifiques » aux différentes communautés.
 - Gouvernement local – permettre l'égal accès aux services essentiels et à la terre pour toutes les communautés, et réduire les inégalités entre ces dernières.
- Inclusion des femmes dans toutes les négociations de paix, depuis l'échelon communautaire jusque tout en haut.

Responsabilité nationale

- Faire de la protection des civils la principale priorité dans le cadre de toute stratégie militaire, appliquant une « tolérance zéro » en matière d'abus (y compris les abus sexuels) des forces de sécurité.
- Incorporation dans la législation nationale et application stricte des principes directeurs de l'ONU sur le déplacement.
- Réduction des risques de reprise ou d'apparition de nouveaux conflits par :
 - la création de moyens de subsistance « pacifiques » pour les combattants démobilisés et ceux qui sont les plus vulnérables aux chocs économiques mondiaux ou locaux, comme élément fondamental d'une stratégie de réduction de la pauvreté.
 - l'assurance d'un accès égal aux services essentiels pour toutes les communautés (y compris la santé, l'éducation, l'eau et l'hygiène).
 - la garantie, par la mise sur pied d'un système judiciaire et d'une police civile responsable, que ceux qui se rendent coupables de violence, y compris de violence sexuelle, seront amenés à rendre des comptes.

- la prise de mesures d'adaptation aux changements climatiques de façon à ce qu'ils réduisent plutôt que n'augmentent les inégalités et tensions entre les différents groupes.

Solidarité régionale

Pour l'UA et d'autres organisations régionales :

- Développement de la capacité et de la volonté de mettre sur pied rapidement des équipes de médiation pour intervenir au premier stade des crises en devenir.
- Développement de la capacité et de la volonté de sanctionner des leaders politiques ou militaires ainsi que des mesures incitatives, des instruments légaux et, dans des cas exceptionnels, des forces militaires pour protéger les civils.
- Ratification et ferme mise en œuvre d'accords régionaux sur le contrôle des armes de façon à éviter les transferts d'armes illicites menant à la violation du droit humanitaire ou des droits de l'Homme, ou portant atteinte au développement durable.

Pour l'UE et l'UA :

- Mise en œuvre de toutes les actions de paix et de sécurité sous l'égide du premier Plan d'Action du Partenariat Stratégique Afrique-UE pour 2010.

Pour la communauté internationale :

- Fourniture de fonds accrus, fiables et prévisibles pour le soutien d'organisations régionales, y compris les contributions aux opérations de maintien de la paix autorisées par l'ONU mais mises en œuvre à l'échelon régional (ou tout arrangement alternatif garantissant un financement complet et fiable, ainsi que la transparence, la reddition de comptes et des moyens de vérification de l'utilisation effective des ressources).

Soutien international

Pour le Conseil de sécurité de l'ONU :

- Démonstration de sa capacité et de sa volonté de mettre sur pied rapidement des équipes de médiation pour intervenir au premier stade des crises en devenir.
- Démonstration d'une plus grande volonté de protéger les civils dans le cadre des crises nouvelles ou oubliées, accompagnée de l'imposition opportune de sanctions à l'encontre des leaders politiques ou militaires – interdits financiers, de voyage, etc. – de façon à éviter et à mettre fin aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et au génocide, ainsi que d'assurer une meilleure coopération avec la Cour Pénale Internationale.

- S'assurer de l'amélioration continue des opérations onusiennes de maintien de la paix et autres en matière de protection des civils (y compris protection contre les violences sexuelles). Ceci suppose l'inclusion de la doctrine de l'ONU en matière de protection des civils dans les modules de formation au maintien de la paix, comprenant une analyse détaillée des actions spécifiques à entreprendre.
- Demander au Secrétaire général de fournir une information plus pertinente et plus systématique concernant les menaces auxquelles font face les civils – y compris les violences sexuelles et basées sur le genre, ainsi que l'ignorance du droit à l'assistance.
- S'assurer que tout le personnel civil et militaire des missions de maintien de la paix ait reçu une formation sur les violences sexuelles, le rôle culturellement spécifique du genre et les relations de pouvoir inégales entre hommes et femmes, ainsi qu'entre agents du maintien de la paix et populations locales. Toute mission onusienne devrait informer le Conseil de sécurité de façon exhaustive quant aux menaces de violences sexuelles et quant à ses résultats dans ses tentatives de réduire ces menaces.
- Exposer les démarches entreprises au niveau de la Responsabilité de Protéger dans son rapport annuel à l'Assemblée générale. Les membres du Conseil devraient encourager cette responsabilité accrue en adjoignant leurs contributions spécifiques au soutien de la Responsabilité de Protéger à leur compte-rendu annuel pour l'Assemblée générale. Les membres permanents devraient renoncer à l'utilisation du veto dans des situations ou des menaces de crimes de guerre, génocide, épuration ethnique et crimes contre l'humanité.
- Visiter de façon beaucoup plus régulière les régions où les civils sont les plus menacés et prévoir des rencontres privées avec les représentants des communautés les plus touchées et ceux qui travaillent à défendre leurs droits à la protection et à l'assistance; de même, organiser de larges réunions à New York sur toutes les situations ou menaces de crimes de guerre, génocide, épuration ethnique et crimes contre l'humanité.

Pour *tous* les gouvernements, les priorités doivent être de :

- Travailler à la protection des civils comme pierre angulaire de toutes les mesures gouvernementales de politique étrangère.
- Mettre sur pied des infrastructures nationales diplomatiques et militaires afin de permettre la mise en œuvre effective de la Responsabilité de Protéger.
- Combattre les entraves au droit humanitaire et aux droits de l'Homme, y compris les violences sexuelles, sans aucune permissivité à l'égard des entraves commises par les pays alliés.

- Mettre en œuvre le droit international humanitaire, évitant toute action militaire susceptible d'avoir un impact disproportionné sur les civils par rapport aux objectifs spécifiques de l'action militaire entreprise. Les bénéfices incertains et à long terme d'une campagne militaire ne justifient en aucun cas le massacre ou les souffrances sévères infligées à des civils.
- Faire pression pour parvenir aussi vite que possible à la signature et à l'application rigoureuse du Traité sur le Commerce des Armes, de façon à éviter le transfert illicite d'armes, cause de conflits, de pauvreté et de graves entraves aux droits de l'Homme.
- Viser des objectifs d'émissions de CO₂ permettant de maintenir le réchauffement climatique autant que faire se peut en dessous de 2°C, et, dans le cadre des négociations en cours sous l'égide des Nations Unies, faire pression pour la signature d'un accord post-2012 destiné à réduire les émissions globales de CO₂ de plus de 50% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050.
- Donner la priorité aux plus vulnérables dans le cadre des stratégies nationales d'adaptation aux changements climatiques. Les gouvernements principalement responsables des changements climatiques, et qui sont également les plus aptes à aider, devraient fournir au moins 50 milliards de dollars pour aider les pays du Sud les plus vulnérables, y compris ceux traversés par des conflits, à s'adapter. Les stratégies d'adaptation nationales doivent prendre en considération la réduction des risques de conflits, en favorisant la coexistence des communautés, et en s'assurant que les changements climatiques n'augmenteront pas les dangereuses inégalités entre les différents groupes.
- Atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, et accroître de façon spécifique l'assistance internationale dans le cadre des programmes de reconstruction post-conflit.
- Coopérer avec des entreprises locales et multinationales afin de s'assurer qu'elles s'engagent dans des pratiques d'entreprise adaptées à un contexte de conflit.³¹

Agences humanitaires et de développement

- Systématiquement mettre en œuvre une « programmation sûre » (dans laquelle tous les programmes sont soigneusement testés avec la participation active des bénéficiaires de façon à éviter d'accroître, et si possible de réduire, les menaces sur les bénéficiaires).
- Suivre scrupuleusement les lignes de conduite définies par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies pour éviter et réagir aux violences sexuelles.

Les principaux accords internationaux sur la protection des civils dans le cadre des conflits armés

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

« Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ... Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. »

Le Droit international humanitaire – dont les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles Additionnels de 1977

Le droit international humanitaire est un système de dispositions légales destinées à limiter l'impact des conflits armés. Il a pour but de protéger les individus qui ne sont pas partie au conflit (civils et travailleurs humanitaires) et ceux qui ne sont plus aptes au combat (soldats blessés et prisonniers de guerre), et de restreindre les moyens et méthodes de guerre, y compris les tactiques militaires qui pourraient être utilisées légalement.

Le cœur du droit international humanitaire est constitué des Conventions de Genève, comprenant la quatrième Convention de Genève de 1949 sur la protection des personnes civiles en temps de guerre, ainsi que les deux Protocoles Additionnels de 1977.

Le Comité International de la Croix-Rouge a résumé comme suit l'essence du droit humanitaire :

- Les parties au conflit doivent à tout moment faire la distinction entre population civile et combattants de façon à épargner la population et les biens civils. Ni la population civile dans sa globalité, ni des civils en tant qu'individus ne peuvent être l'objet d'attaques.
- Des attaques ne peuvent être menées qu'à l'encontre de cibles militaires. Les personnes ne prenant pas ou plus part au conflit ont droit à la vie.
- Ni les parties au conflit, ni les membres des forces militaires correspondantes n'ont un droit illimité dans le choix des moyens et méthodes de guerre. Il est interdit d'avoir recours à des armes ou à des méthodes de guerre susceptibles de causer des pertes inutiles ou une souffrance excessive.
- Les civils et combattants capturés se trouvant sous l'autorité de la partie ennemie ont droit au respect de leur vie, de leur dignité et de leurs convictions politiques ou religieuses. Ils doivent être protégés contre tout acte de violence ou de représailles.

La Responsabilité de Protéger (2005)

La Responsabilité de Protéger les populations du génocide, de l'épuration ethnique, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité est un engagement international pris par les gouvernements qui consiste à prévenir et à réagir aux crises graves, quel que soit l'endroit où elles éclatent. Au sommet mondial de l'ONU en 2005, les leaders mondiaux sont, pour la première fois, tombés d'accord sur le fait que les Etats sont les premiers Responsables de la Protection de leur propre population et que, en cas de manquement à cette obligation, la communauté internationale a pour mission de prendre cette responsabilité à son compte.

Le concept de Responsabilité de Protéger a au départ été proposé en 2001 par une commission internationale d'experts de toutes les régions du monde, financée par le gouvernement du Canada, qui a clarifié ce qui devait être fait pour prévenir les atrocités de masse, comment y mettre fin et reconstruire les sociétés en ayant été les victimes.

En 2005, les gouvernements ont signé le texte suivant :

« Chaque Etat a la responsabilité de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité comprend la prévention de tels crimes, y compris la prévention de l'incitation à les commettre, au travers de moyens appropriés et nécessaires. Nous acceptons cette responsabilité et agissons en fonction de celle-ci. La communauté internationale doit encourager et aider les Etats à exercer cette responsabilité, et soutenir les Nations Unies dans la mise sur pied d'un dispositif d'alerte rapide.

La communauté internationale, par l'intermédiaire des Nations Unies, a également la responsabilité d'utiliser les moyens diplomatiques, humanitaires ou autres outils pacifiques appropriés, en accord avec les Chapitres VI et VIII de la Charte, afin de protéger les populations... Dans ce contexte, nous sommes prêts à agir collectivement, de façon opportune et décisive, à travers le Conseil de sécurité et en accord avec la Charte (y compris le Chapitre VII), et ce au cas par cas et en coopération avec les organisations régionales concernées, dans l'hypothèse où les moyens pacifiques ne suffiraient pas et que les autorités nationales manqueraient à leur devoir de protéger leur population... Nous mettons l'accent sur la nécessité du suivi de cette problématique de « Responsabilité de Protéger » par l'Assemblée générale... ainsi que du suivi de ses implications, tout en gardant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous nous engageons également, en cas de nécessité, à aider les Etats à mettre en place des dispositifs de protection de leurs populations et d'aider ceux qui sont fragilisés par l'imminence d'une crise ou d'un conflit. »



Un jeune soldat de l'armée congolaise (Forces Armées de la République Démocratique du Congo).

Nabil Elderkin

Introduction

Dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), à 1000 km de Kinshasa, Oxfam mène un projet de santé publique touchant 410 000 personnes. Beaucoup sont des déplacés à l'intérieur de leur propre pays, ayant fui le conflit qui a tué 5,4 millions de personnes depuis 1998.³² L'histoire de Jean Dedieu est douloureusement banale :

*Il était 9h du matin. Nous étions aux champs à quatre kilomètres de la maison lorsque nous avons entendu les tirs. Nous avons essayé de rentrer, mais c'était impossible car les tirs fusaient de partout. Des gens furent tués. Finalement, j'ai réussi à rejoindre la maison. Ils avaient tué ma mère, mon père et mon premier né.*³³

Les membres de la famille de Jean ne furent pas les seules personnes tuées ce jour-là. Au cours d'une journée comme celle où Jean a été interviewé, en 2004, 1225 personnes sont mortes suite à la guerre civile en RDC, et il ne s'agit pas de l'année la plus meurtrière.³⁴ En comparaison, le nombre de morts quotidiens entre 2003 et 2006 était en moyenne de 538 en Irak, selon l'une des estimations les plus élevées.³⁵

Les guerres que le monde néglige sont tout aussi meurtrières que celles qui font la une des médias. En 2007, le conflit sur l'île de Mindanao, aux Philippines, a causé le déplacement d'un nombre de personnes équivalent à la moitié du nombre de déplacés au Darfour cette année-là. En 2006 et 2007, deux fois plus de civils furent tués au cours du conflit au Sri Lanka que dans le cadre du conflit afghan.³⁶ Et dans presque tous les conflits, à un mort correspond souvent bien plus de femmes, hommes et enfants déplacés ou blessés – souvent de façon violente et sexuelle. Au cours de la première moitié de 2007, 4500 agressions sexuelles furent enregistrées dans une seule région de RDC, le Sud-Kivu.³⁷ La même année, en Colombie, près de 4 millions de personnes (9% de la population du pays) étaient toujours déplacées, dans l'impossibilité de retrouver leurs habitations³⁸ après avoir fui les violences :

Lorsque mon fils avait 12 ans, son oncle a été abattu devant ses yeux. On ne sait pas qui l'a tué. Ils l'ont pris et lui ont attaché les mains dans le dos, puis l'ont forcé à s'agenouiller et lui ont tranché la gorge à l'aide d'une machette devant mon fils.

Efilvia P., Mestiza, Colombie³⁹

20 ans de paix ?

Le monde de l'après-guerre froide



Anciennes et nouvelles guerres

Comme c'est le cas en Colombie, à Mindanao ou au Sri Lanka, beaucoup de ces conflits durent depuis des décennies. Et c'est leur plus grand malheur : le fait de traîner en longueur fait que certains sont presque résignés à leur évocation. Au cours de ces longues guerres, les milliers de victimes et déplacés sont souvent ignorés, même à l'intérieur de leur propre pays.

Mais certaines choses changent. Depuis 2001, la « guerre contre le terrorisme » a eu des effets sur la plupart des conflits. En 2006, 63% des nouveaux réfugiés venaient de deux pays situés sur la frontière de cette guerre contre le terrorisme : l'Irak et l'Afghanistan.⁴⁰ L'invasion de la Somalie par l'Ethiopie cette année-là, admise par l'Occident comme faisant partie de la guerre contre le terrorisme, a aggravé la crise humanitaire dans le pays et a poussé des centaines de milliers de civils somaliens à fuir les violences. Bien que l'Ethiopie ait envahi le pays pour venir en aide au gouvernement de transition somalien, ses soldats et leurs alliés ont tué des centaines de civils somaliens, tout comme en mars 2007 lorsqu'ils ont tenté de déloger des insurgés des quartiers populaires de Mogadiscio.⁴¹

Selon sa propre vision, l'administration américaine a mené la « guerre contre le terrorisme » dans le cadre de son devoir de protéger ses propres civils contre les violences terroristes. Pourtant, la guerre n'a pas mis fin à la menace réelle que font planer Al Qaeda et ses organisations partenaires sur la planète. Elle a plutôt favorisé l'augmentation de l'insécurité et la souffrance des civils. En 2008, Michael O'Hanlon, de la Brookings Institution, a écrit : que « Il y a clairement certaines visions de l'administration Bush sur la façon de mener la guerre contre le terrorisme – ou de soutenir les pays alliés dans cette guerre – qui sont en contradiction avec l'objectif de protection de la vie des civils ». ⁴² Dans certains pays, comme en Colombie, la rhétorique de la « lutte antiterroriste » a d'ailleurs rendu plus difficile la résolution des conflits de longue durée. Qualifier des groupes armés d'opposition de « terroristes » après des décennies de combats ne les a aucunement incités à modifier leurs tactiques ou à promouvoir le droit international humanitaire.

De la mort et du déplacement...

Quelle que soit l'étiquette attribuée, le coût à long terme de ces conflits est une extrême pauvreté pour l'ensemble des pays impliqués. A court terme, ce sont la mort et le déplacement pour des millions de personnes. En RDC, 8% de la population a été décimée – ou a succombé aux conséquences du conflit que sont l'aggravation de la faim et des maladies.⁴³



Lynsey Addario/Corbis

Plus d'une semaine après avoir été attaqué en novembre 2005, le village de Tama au Darfour est encore en feu.

Deux à trois autres pourcents ont fui leurs foyers et sont devenus réfugiés dans d'autres pays ou des déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Au Darfour, la plupart des rapports font état d'au moins 200 000 morts. Dix fois plus ont fui les violences pour se réfugier ailleurs au Darfour, ou au-delà de la frontière, au Tchad. En septembre 2007, une femme, Hawaye, réfugiée dans le camp Djabal dans l'est du Tchad, nous en a exposé les raisons. Elle a parlé de son supplice à l'écrivain Mariella Frostrup, qui a relaté son histoire :

Son mari était parti lorsque les rebelles sont arrivés et ont commencé leurs horreurs : le bétail fut volé, les habitations partirent en fumée, les hommes et les jeunes garçons furent mutilés et tués. Et finalement arriva le moment, qu'elle ne cesse de revivre, lorsqu'un homme à cheval s'approcha avec une machette et décapita l'enfant qu'elle tenait dans ses bras. Elle n'eut pas le temps de pleurer. Les assassins s'emparèrent d'elle et la retinrent en otage durant quinze jours, la violant à maintes reprises.⁴⁴

Trop souvent, la fuite des habitants du Darfour ne les préserve pas du danger mais dans une situation à peine plus sûre. En 2007, Oxfam a interrogé sur leur situation des femmes et hommes des camps du Darfour, où l'organisation fournit de l'aide à 400 000 personnes. Toutes les réponses convergeaient : « Nous nous sentons comme emprisonnés ». ⁴⁵ Ceci en raison des menaces qui pèsent sur eux lorsqu'ils s'éloignent pour chercher de l'eau ou du bois, et parce qu'il est beaucoup trop dangereux pour les déplacés de quitter les camps pour rejoindre leurs habitations. Lorsqu'on les a interrogés sur leurs espoirs, la réponse qui revenait le plus souvent était : « Nous avons besoin de protection ».

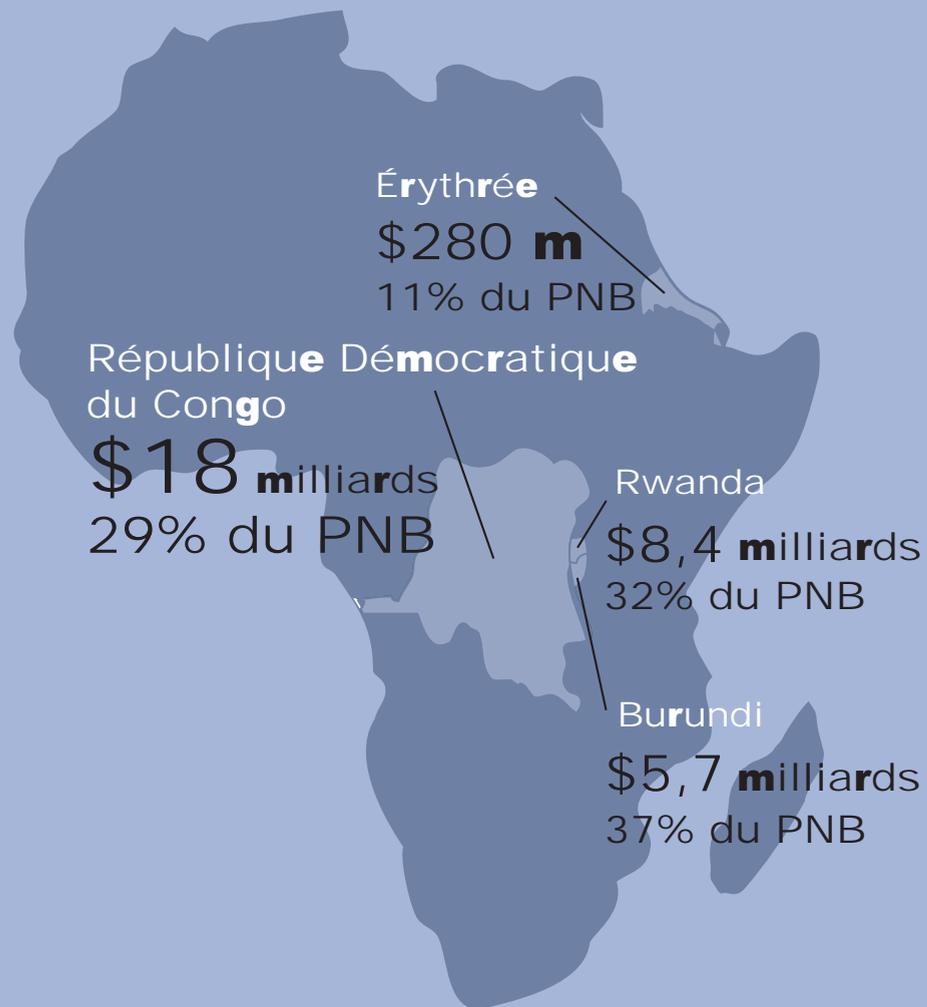
...à la protection et à la sécurité

La protection : c'est bien là le thème de ce rapport. Mais que cela signifie-t-il ? Comment des individus au centre d'un conflit peuvent-ils protéger leurs familles – ou être protégés ? Qu'est-il possible de faire pour atténuer les violences et pour prévenir et résoudre les conflits qui engendrent un si grand nombre de pertes civiles ? Nous essayerons de répondre à ces questions au cours des chapitres suivants.

Le second chapitre s'intéressera aussi bien aux menaces communes qu'aux menaces particulières qui pèsent sur les femmes et les hommes, les jeunes filles et les garçons. Se posera ensuite la question de savoir si ces menaces sont amenées à s'amenuiser ou à augmenter. Il est en vogue de se réjouir de la baisse du nombre de conflits depuis la fin de la Guerre froide. C'est sans compter avec la menace de résurgence d'anciens conflits et les nouvelles menaces comme les changements climatiques, autant de facteurs portant atteinte à la sécurité. Nous arriverons à la fin du chapitre à la conclusion que, à moins que l'on agisse, le nombre de conflits – et donc les menaces pesant sur les civils – pourraient bien s'amplifier.

Les milliards manquants de l'Afrique

Le coût des conflits 1990-2005



Source: Oxfam International, IANSA, et Saferworld (2007) 'Africa's Missing Billions', Oxford: Oxfam International Document d'information

Le chapitre 3 montrera que l'on peut faire quelque chose, pour la surprenante raison que des voies d'action sont déjà tracées. A tous les échelons, des communautés locales à la communauté internationale, il existe de nombreux exemples d'actions réussies en vue de protéger les civils.

Le chapitre 4 posera la question de savoir pourquoi ce sont là des exemples isolés plutôt que la norme. Il montrera qu'on *choisit*, à tous les niveaux également, de laisser mourir des civils et de ne pas assurer leur protection. Il expliquera comment la « guerre contre le terrorisme » n'a pas seulement manqué à endiguer cette tendance, mais y a même contribué. Ces éléments seront mis en perspective par rapport aux changements mondiaux actuels. Il avancera que « l'ancien ordre mondial » – le Conseil de sécurité tel qu'on le connaît et les Etats-Unis comme seule superpuissance – n'a pas fait grand-chose pour la protection des civils. Il émettra aussi l'idée que le nouveau monde multipolaire qui émerge, avec la montée de la Chine, de l'Inde et d'autres puissances, mais aussi les organisations régionales telles que l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE), peut être plus efficace dans cette tâche – si toutefois les grandes puissances mondiales, nouvelles et anciennes, choisissent de suivre cette voie.

Le chapitre 5 établira un agenda réaliste pour ce nouveau monde multipolaire : des mesures destinées à protéger les civils à chaque niveau, d'un soutien bien marqué aux communautés locales sur le terrain jusqu'à un Conseil de sécurité réformé qui devra, pour la première fois, rendre des comptes quant à son efficacité.

Pourquoi protéger les civils ?

Avant tout, nous ne poserons qu'une seule question : *pourquoi* devrions-nous faire plus pour protéger les victimes, alors que le monde fait face à tant d'autres défis comme les changements climatiques ou la prolifération nucléaire ?

Ce n'est pas seulement pour réduire le nombre de victimes civiles. C'est aussi parce qu'agir de la sorte est dans l'intérêt de presque tous – à l'exception des criminels de guerre, des exportateurs d'armes malhonnêtes et des trafiquants qui trouvent dans la guerre une source de profit. Pour les pays en développement, ces conflits sont le facteur majeur maintenant l'Afrique subsaharienne, et beaucoup d'autres régions du monde, dans la pauvreté. Et pour le monde pris dans sa globalité, les effets de ces conflits franchissent les frontières, de sorte qu'aucun pays, qu'il soit riche ou distant, n'est totalement protégé.



Martin Adler/Panos Pictures

Dani se rend chaque matin à l'endroit où se tenait le Paddy's nightclub à Bali, Indonésie. Cette discothèque a été détruite par une attaque à la bombe terroriste en 2002, tuant 202 personnes, dont la plupart étaient des touristes occidentaux. Dani vendait des bibelots aux touristes mais cela fait bien longtemps qu'elle n'a plus eu de clients. Elle a même dû vendre son alliance pour nourrir sa famille.

Pour le développement

Pour les pays en développement, l'intérêt est tout à fait évident. La plupart des pays où règne la paix ont fait d'énormes progrès dans la réduction de la pauvreté. Ce n'est pas le cas des pays en conflit. En 2007, Paul Collier, Professeur d'économie à l'Université d'Oxford, a écrit que 73% du milliard de personnes les plus pauvres survivent dans des pays en guerre, ou dans des pays qui étaient récemment en guerre et en subissent encore les effets. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi :

Le coût d'une guerre civile traditionnelle pour le pays et ses voisins s'élève à environ 64 milliards de dollars. Durant ces dernières décennies, près de deux nouvelles guerres civiles ont éclaté chaque année, montant le coût à plus de 100 milliards de dollars annuels, c'est-à-dire le double de l'aide globale au développement.⁴⁶

Le lien entre conflit et pauvreté n'a rien d'automatique : des millions de personnes s'appauvrissent dans des pays en paix, et ce sont parfois des individus pauvres, au même titre que les riches seigneurs de guerre, qui s'enrichissent par la violence. Néanmoins, le défi pour vaincre la pauvreté rejoint dans une large mesure le défi pour la paix. Les conflits appauvrissent bien plus d'individus qu'ils n'enrichissent ceux qui profitent des violences ou de l'exploitation des ressources naturelles. D'autre part, la pauvreté, et plus particulièrement l'inégalité entre différents groupes, augmente le risque de conflits. C'est que cette inégalité peut être exploitée, comme elle l'a été au Kenya en 2008, pour se cristalliser sur des caractéristiques religieuses ou ethniques et ainsi insuffler la peur et la haine entre communautés. Lorsqu'un groupe est discriminé dans son accès aux moyens de subsistance ou aux services, il a très vite fait d'accuser un autre groupe d'en être le responsable. La pauvreté et l'inégalité rendent les populations plus vulnérables aux chocs économiques ou politiques, comme des conflits électoraux, et sont ainsi susceptibles d'être à l'origine de violences majeures. Ce cercle vicieux peut expliquer pourquoi selon certaines estimations, les pays les plus pauvres de la planète – et pas uniquement ceux fragilisés par un conflit récent – ont une chance sur six de connaître un conflit armé dans les cinq prochaines années.⁴⁷

Pour la sécurité internationale

La plupart des conflits actuels se déroulent à l'intérieur d'un même pays. Mais les trois-quarts sont alimentés par des armes étrangères ou l'une ou l'autre forme d'intervention extérieure.⁴⁸ Aucun pays au monde n'est d'ailleurs à l'abri des menaces émanant de conflits se déroulant à des milliers de kilomètres. Les terroristes formés sur un continent mènent leurs attaques sur un autre. 95% du volume mondial des drogues dures provient de pays en guerre.⁴⁹ De l'Afghanistan à la Colombie, les conflits créent des réfugiés qui rejoignent l'Europe, l'Australie ou l'Amérique du nord. Un conflit où qu'il soit



Les sections allemandes d'Oxfam et d'Amnesty International manifestent en juin 2006 à Berlin en faveur d'un Traité international sur le Commerce des armes.

Mathias John/Amnesty International

est susceptible d'avoir un impact majeur sur l'économie mondiale. Selon Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie, le coût de la guerre en Irak pourrait atteindre 6000 milliards de dollars pour l'économie mondiale, c'est-à-dire deux fois plus que ce qu'elle coûte à la seule économie américaine.⁵⁰ Dans les années 1990, cinq conflits touchant des pays bien plus pauvres, de la Somalie à Haïti, ont coûté 280 milliards de dollars à l'économie mondiale.⁵¹

En 2005, une étude s'est concentrée sur six différentes crises, de l'Afghanistan au Soudan. Elle a calculé leurs coûts respectifs pour la communauté internationale (en dehors des coûts supportés par les pays eux-mêmes et leurs voisins) et a comparé ceux-ci au coût des mesures que cette même communauté internationale aurait pu prendre – ou pourrait encore prendre – pour prévenir les conflits. Dans chaque cas, le coût de la prévention s'est avéré substantiellement inférieur.⁵²

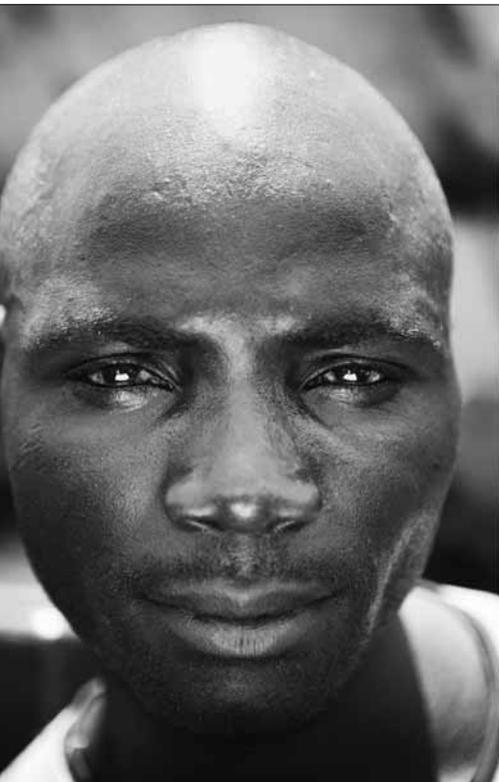
Il n'existe pas de conflit suffisamment isolé que pour que les autres pays soient assurés de ne jamais en subir les conséquences. En 2008, les crises au Kenya et au Tibet ont focalisé l'attention car elles étaient susceptibles d'avoir un impact au niveau continental voire même mondial.

Pour notre intérêt moral

Grâce aux médias internationaux et à Internet, il n'existe aucun conflit dont on ne sait rien. Les électeurs peuvent donc exiger de leurs gouvernements non seulement qu'ils préviennent, mais aussi qu'ils condamnent, les atrocités rapportées dans le monde entier par les nouvelles technologies de l'information. La tradition politique « réaliste », tenant l'éthique à l'écart des relations internationales et n'ayant pour moteur que le pouvoir et l'intérêt propre, ne constitue simplement plus une option acceptable. Comme l'a écrit Robert Cooper, Directeur général des Affaires extérieures de l'UE, en 2003 :

*Les doctrines « réalistes » ne sont pas réalistes... La politique étrangère sera de plus en plus influencée par les médias et les sentiments moraux. Nous ne vivons plus dans un monde dirigé par le seul intérêt national. Les droits de l'homme et les problèmes humanitaires sont inévitablement amenés à jouer un rôle dans la mise en œuvre de nos politiques.*⁵³

C'est pourquoi même le gouvernement le plus riche au monde est impliqué moralement, économiquement et politiquement, dans les conflits du monde, comme l'a très bien observé le ministre britannique des Affaires étrangères en 2007.⁵⁴ L'importance de cet intérêt moral dépend de la pression exercée par les citoyens sur leurs gouvernements afin qu'ils protègent les civils dans leur propre pays et dans le monde entier. De la Colombie à l'Ouganda, cette pression existe, de la part des communautés locales et de la société civile. Dans le monde entier, les campagnes contre la guerre en Irak, pour la paix au Darfour ou en faveur d'un contrôle du commerce des armes révèlent une profonde solidarité avec les



OMBI KWA BABA WA TAIFA
LETU CONGO YA VIBEMOC
RASWA

Mzee KABILA JOSEPH: OMBI LANSU KAMA
DIKONGORANI HALISI, NI KWADIBA, TUME SUTBU
KIWA SANA NA VIFA YA KILA SIKU,
HIVI, MREE, IKU PEMBERE, KUTU TAFUFIYA ATIANI
TU, INCHINI MWEFU, KWANI ATIANI, NI
UTAJIRI. BASI ARSANTI NA KARU
NJEWA. NI MKONGOMANI HALISI
ERICK - LUNGERE - SHABU PAKWA

Nabil Elderkin

Lettre d'une jeune personne
déplacée au Président congolaise
Kabila:

« Voici ma requête en tant que
simple congolais: nous
continuons de souffrir chaque
jour et nos vies sont perturbées.
Cher Président, la seule chose
que nous vous demandons est de
ramener la paix dans notre pays
car la paix, c'est la richesse ».

populations victimes de conflits. Parfois ces mouvements atteignent leurs objectifs et parfois ils restent lettre morte. Le défi est aujourd'hui d'unifier et d'élargir ces actions dans un mouvement mondial pour les droits des civils, de façon à renforcer l'intérêt moral qu'ont les gouvernements à protéger les civils.

Parce que la protection est un droit

Seul un mouvement mondial peut encourager les gouvernements à prendre conscience de ce que certains savent déjà : que leur propre intérêt peut parfaitement coïncider avec la nécessité morale de soutenir le droit des civils à la protection. Ce droit universel comprend le droit d'être à l'abri de la peur d'un génocide, de crimes de guerre, d'épuration ethnique et de crimes contre l'humanité (ainsi que de toute violation du droit international humanitaire). Tous les gouvernements ont théoriquement accepté, lors du sommet mondial de l'ONU en 2005, qu'ils avaient la Responsabilité de Protéger les civils de ces crimes. Près de 60 ans après la signature des Conventions de Genève, une action immédiate et déterminante en faveur des civils menacés a été demandée lors du sommet. Une telle action avait souvent été absente par le passé.

Cependant, la Responsabilité de Protéger était aussi envisagée comme un engagement à agir avant que de telles atrocités aient lieu, autrement dit à prévenir les conflits susceptibles d'entraîner de tels crimes. Il faut plus que des mesures d'urgence pour mettre fin à la souffrance au Darfour, en RDC et ailleurs. Cela nécessite des manœuvres rapides et ambitieuses destinées à arrêter les spirales de la violence.

La Responsabilité de Protéger exprime l'engagement mondial à prévenir et à réagir aux pires crimes. Sa véritable valeur ajoutée réside dans le fait qu'elle concentre l'attention du monde sur ces crimes. Ceci n'est cependant possible que dans le contexte plus large de l'action préventive entreprise pour garantir ce que l'on qualifie de plus en plus de « sécurité humaine », c'est-à-dire une approche globale de protection des populations contre toutes les menaces – extrême pauvreté, maladies mortelles, détérioration environnementale – autant que contre la violence immédiate. Comme l'a proclamé la Déclaration universelle des droits de l'homme il y a soixante ans, les individus ont le droit d'être protégés du manque, ainsi que de la peur.

Cette approche globale de la sécurité humaine dépend de la combinaison de deux éléments. Le premier est l'existence d'Etats viables et responsables, et à travers eux d'organes régionaux et internationaux promouvant leur Responsabilité à Protéger leurs citoyens de la violence immédiate aussi bien que des menaces à long terme, générées par l'inégalité et l'injustice. Le second est constitué de l'action des citoyens eux-mêmes, agissant pour se protéger eux-mêmes ainsi que leurs familles, et faisant pression sur leur gouvernement pour qu'il leur rende des comptes.⁵⁵



Ecouter ceux qui vivent dans l'insécurité

Cette sécurité humaine au sens large est ce que demandent les populations vivant dans des situations d'insécurité. Avant toute chose, les gouvernements et les organisations internationales, jusqu'au Conseil de sécurité de l'ONU, doivent mieux se renseigner pour savoir comment ces populations envisagent leur protection face aux diverses menaces auxquelles elles sont confrontées. Le chapitre 2 fera l'inventaire de ces menaces et montrera que, plutôt que de continuer à baisser, le nombre de conflits meurtriers pour les civils pourrait bien augmenter.

Camp Ndosho 2, un site spontanément mis sur pied par des déplacés dans la banlieue de Goma, République démocratique du Congo (2007).

Marie Cacace/Oxfam

« Aujourd'hui, ma vie n'a plus de sens. Mes sœurs ont été violées et tuées. Je n'ai plus de famille. Je n'ai pas d'enfants. Je n'ai plus de parents. Je n'ai plus rien. La seule chose que je demande à Dieu est de me ramener près de lui pour que je trouve enfin la paix. »

Tatiana Ume, femme congolaise enceinte de huit mois et demi lorsque sa famille et elle ont été attaquées par la milice à un poste de contrôle. Son bébé est décédé avant son 10^{ème} jour.

Source: Amnesty International (2004) 'Casualties of War: Women's Bodies, Women's Lives', Londres: Publications d'Amnesty International.

Dangers actuels et futurs

La première chose à faire pour améliorer la sécurité est de demander aux gens ce dont ils ont besoin pour se sentir plus protégés. Partout dans le monde, Oxfam récolte les témoignages des populations sur les menaces auxquelles elles sont confrontées, ce qu'elles font pour se protéger et ce qui leur serait nécessaire pour se sentir en sécurité. Elles nous exposent une variété de menaces, du meurtre à la torture, en passant par le viol et l'enlèvement d'enfants, et nous aident à comprendre les différentes peurs des vieux et des jeunes, des hommes et des femmes, ainsi que les peurs propres à des groupes religieux ou à des communautés ethniques.

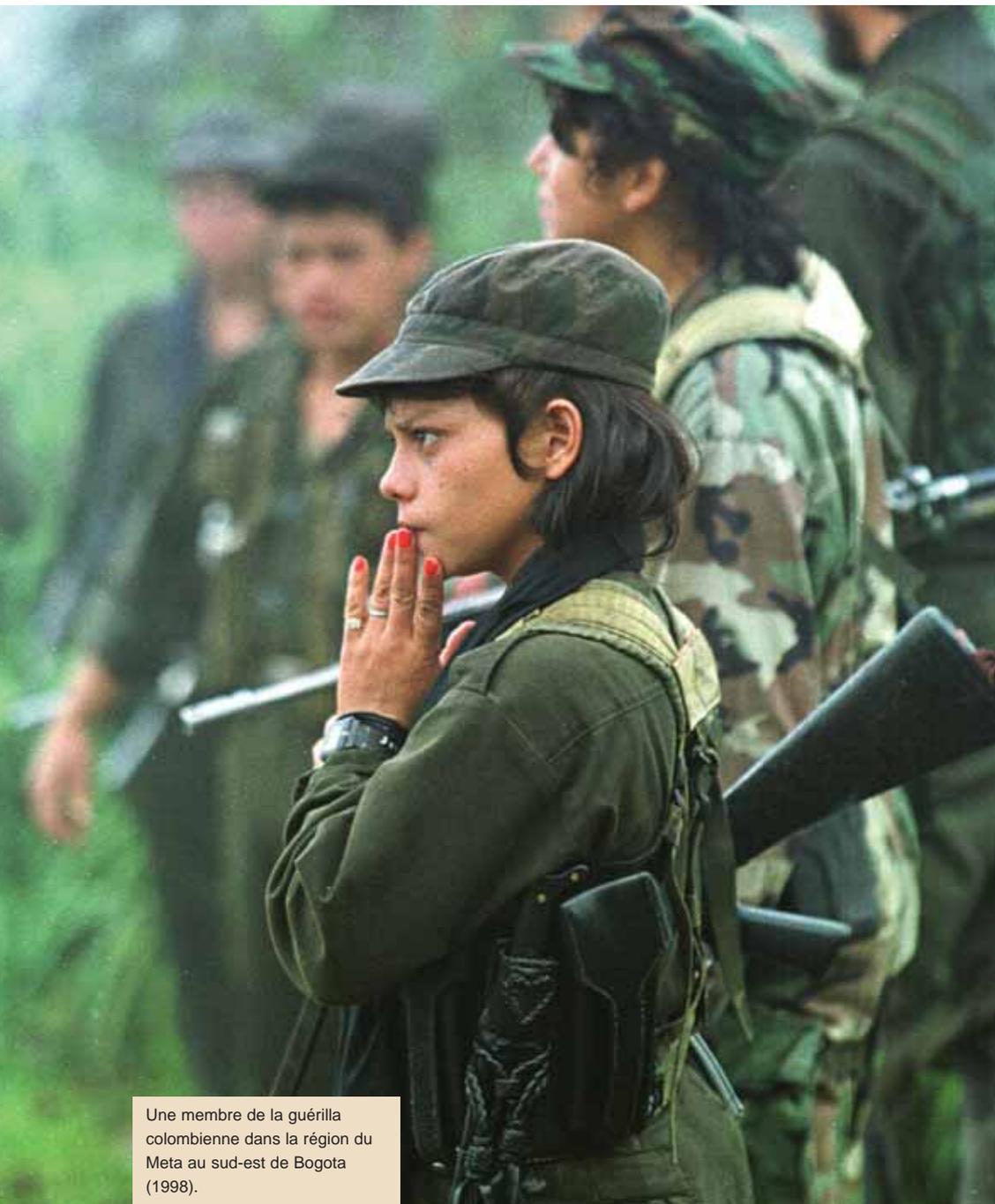
Ce chapitre va mettre l'accent sur les différentes menaces pesant sur les civils. Nous passerons ensuite en revue les droits à la protection contre ces menaces que le droit international humanitaire est censé garantir. Enfin, nous poserons la question de savoir si le degré de ces menaces et l'ampleur des conflits armés auront tendance à augmenter ou à décliner dans les années à venir. La diminution substantielle du nombre de conflits depuis la fin de la Guerre froide va-t-elle se prolonger ? Ou la combinaison de « risques anciens », comme l'inégalité, et de « nouveaux facteurs de risque », comme les changements climatiques, va-t-elle engendrer plus de conflits à l'avenir ?

Les menaces à combattre

« Guerres contre les femmes »

Un jour, en Colombie, les paramilitaires ont enlevé Elvia Rosa, une mère de famille de 29 ans. « Je ne l'ai pas revue depuis », raconte sa fille. « Elle fut attachée à un poteau et violée sans arrêt. Ils l'ont torturée à mort. Un voisin les a vus l'emmener vers le poteau du chemin près de l'école... On ne pouvait rien faire, qui aurait osé la détacher ? »⁵⁶

L'usage très répandu et insupportable du viol dans le cadre des conflits actuels illustre de façon tragique les différentes menaces auxquelles sont confrontés les femmes et les hommes. En 2007, le Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu que la violence sexuelle était devenue systématique dans bien des conflits.⁵⁷ La même année, Oxfam a interrogé 17 communautés dans l'est du Congo sur les menaces auxquelles elles étaient confrontées : 15 d'entre elles ont identifié la violence sexuelle comme étant d'importance majeure.⁵⁸ Dans des villes comme Shabunda, sept femmes sur dix ont été violées. Il n'est pas étonnant que les organisations de défense des droits de l'homme qualifient le conflit en RDC de « guerre contre les



Une membre de la guérilla colombienne dans la région du Meta au sud-est de Bogota (1998).

John Moore/AP Photo

femmes ». ⁵⁹ Au début de l'année 2008, on comptait 1200 agressions sexuelles enregistrées par mois, et, étant donné les difficultés à récolter les données, il ne s'agit probablement là que d'une fraction du chiffre réel. ⁶⁰

Tout comme la plupart des violences sur les civils, les agressions sexuelles sont rarement gratuites mais plutôt utilisées comme une arme de terreur, une stratégie destinée à humilier les femmes et à détruire tous les liens de leurs communautés. Lorsqu'une femme est vue comme appartenant à un homme, le viol est une stratégie pour humilier l'ennemi à qui elle est censée appartenir. Aujourd'hui, au Rwanda, il n'y a pas moins de 20 000 enfants, devenus adolescents, nés de mères Tutsi violées en 1994 par des hommes Hutus voulant ainsi détruire la communauté ennemie. Ce type de violences n'est toutefois pas l'apanage des rebelles ou de ceux poursuivant la terreur ou le génocide. Ceux qui sont censés protéger commettent parfois les agressions les plus vicieuses. A la suite d'une embuscade menée par des rebelles à Mutunba, au Burundi, les soldats du gouvernement attaquèrent les femmes de la région. Chantal Manani était l'une d'elles:

Un soldat m'a emmenée dans les buissons et m'a demandé de me coucher et de me déshabiller, sous peine de nous tuer, moi et mon mari. Il m'a enlevé mes sous-vêtements avec une grande violence et m'a frappée. Je suis tombée à terre entièrement déshabillée. Quelques secondes plus tard, il était sur moi. ⁶¹

Malheureusement, des travailleurs humanitaires et des agents de maintien de la paix se sont également rendus coupables d'abus sur des femmes, que ce soit par agression ou en jouant de leur pouvoir, en monnayant une protection ou de la nourriture contre des relations sexuelles. En 2006, il y eut 371 allégations d'abus ou d'exploitation sexuelle contre le personnel onusien ou assimilé. ⁶²

Des hommes et de jeunes garçons ont également été violés dans 35 conflits, leur nombre étant cependant bien moins élevé que pour les femmes et les jeunes filles. ⁶³ Comme c'est le cas, pour les femmes et les jeunes filles, les hommes et les jeunes garçons peuvent eux aussi être confrontés à des menaces particulières en raison de leur sexe. Leur rôle de protection peut les amener à devoir se battre et à être tués au combat, ou ils peuvent être désignés comme cibles précisément parce qu'ils sont des combattants potentiels. Au Darfour, en 2007, la collecte du bois a été attribuée aux femmes en partie parce que les hommes craignaient d'être tués, et préféraient exposer les femmes au risque d'attaques. ⁶⁴

Enfants soldats et enfants morts

Dans de nombreuses zones de conflit, les enfants sont menacés d'être enrôlés comme soldats. En 2005, pas moins de 250 000 enfants soldats furent utilisés au Népal, au Sri Lanka, en Ouganda, en Somalie, en RDC, au Rwanda et au Tchad. ⁶⁵ En 2008, le gouvernement irakien a révélé des images montrant des

Forcés de fuir

2,65 millions

de nouveaux déplacés
en 2006

91%

d'entre eux fuyaient
des zones de conflits

Note: 2,65 millions est l'augmentation nette du nombre de réfugiés et de déplacés en 2006. Source: UNHCR (2007) *Statistical Yearbook 2006*, Genève: UNHCR Statistical Annex. Disponible sur: www.UNHCR.org/statistics. Internal Displacement Monitoring Centre (2007) 'Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2006', Geneva: IDMC (dernière consultation en juin 2008).

enfants de 11 ans armés et entraînés par Al-Qaeda.⁶⁶ En Colombie, un quart des guérilleros et des combattants paramilitaires ont été recrutés en tant qu'enfants,⁶⁷ et, en 2007, un magazine colombien a publié la fiche d'une jeune fille soldat découverte dans un ordinateur des FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Forces Armées Révolutionnaires de Colombie). « Paola » avait été recrutée lorsqu'elle avait quinze ans, bien plus âgée que la plupart des enfants soldats dans le monde. Après avoir tenté de désertir, puis de se suicider, elle dut endurer des punitions répétées, tua un autre membre de la guérilla et finit par être abattue par l'armée colombienne.⁶⁸

Beaucoup d'enfants soldats sont tués de par le monde, mais ce nombre ne représente qu'une petite partie du nombre d'enfants civils mourant au cours des conflits actuels. En 2005, les Nations Unies estimaient que deux des trois millions de morts engendrés directement par des conflits depuis 1990 concernaient des enfants.⁶⁹ Six autres millions ont été mutilés ou handicapés de façon définitive.⁷⁰ En outre, il ne s'agit pas d'une coïncidence si le taux de mortalité des mères et des enfants (durant la première année après l'accouchement) le plus élevé au monde soit précisément celui du pays qui connaît le conflit le plus meurtrier : la RDC.⁷¹ Une mère du nom de Siskala a raconté à Oxfam comment ses enfants sont morts lorsqu'ils tentaient de fuir les conflits :

Lorsque les enfants sont morts, nous n'avons même pas eu le temps de nous arrêter pour enterrer les corps. On a dû les coucher sur le sol, les couvrir d'herbe – et continuer à courir.⁷²

Forcés de fuir

Tout le monde devient vulnérable une fois chassé de chez lui. Les femmes, elles, risquent davantage de se faire violer. Les enfants peuvent perdre leurs familles et les plus âgés ou les personnes handicapées sont souvent abandonnés dans l'horreur des conflits. Maria fuyait de telles violences dans l'Ituri en RDC :

A chaque fois que nous nous arrêtons, nous entendons les combats se rapprocher derrière nous. Ils nous suivaient. Nous avons dû abandonner ma mère. Elle était vieille et ne pouvait plus courir. On ne pouvait la porter en plus des enfants. Nous l'avons laissée dans une maison. Lorsque les miliciens l'y ont trouvée, ils l'ont tuée.⁷³

Presque 40 millions de personnes sont actuellement en fuite et sont réfugiées à l'étranger⁷⁴ ou déplacées à l'intérieur de leur propre pays.⁷⁵ Pour beaucoup, comme dans le cas de Maria, les combats les poursuivent lorsqu'ils s'échappent. En 2006, deux sur trois étaient toujours sous le coup de menaces sérieuses (deux fois plus qu'en 2003).⁷⁶ En d'autres termes, ces personnes ne fuient que pour vivre dans la peur à un autre endroit. Début 2008, les nombreuses kenyanes fuyant vers les camps de déplacés y trouvèrent une situation tout aussi dangereuse du point de vue des agressions sexuelles.⁷⁷



En janvier 2008, un jeune palestinien de la Bande de Gaza regarde ce qui reste du mur vers le côté égyptien de Rafah. Après que des parties du mur de la frontière ont été détruites, des milliers de gazaouis sont arrivés en masse en Egypte pour acheter de la nourriture, du carburant et d'autres marchandises qui ont commencé à manquer après le blocus imposé par Israël.

Jason Larkin/Panos Pictures

Certains déplacés parviennent à rentrer chez eux, mais leur nombre est rapidement compensé par l'apparition de nouveaux conflits, forçant des millions d'autres à fuir. Depuis 2003, un irakien sur sept a été contraint de fuir son domicile.⁷⁸ La « guerre contre le terrorisme » est le principal facteur ayant forcé des individus à fuir les violences durant cette décennie. En 2006, 63% des nouveaux réfugiés dans le monde venaient des deux pays les plus touchés par cette guerre : l'Irak et l'Afghanistan.⁷⁹ A la fin de 2007, alors que quelques réfugiés irakiens retournaient chez eux, le nombre de personnes continuant à fuir le conflit était tellement élevé que les pays voisins, ainsi que 11 des 18 provinces irakiennes, ont limité l'accès aux nouveaux immigrants.⁸⁰ De nombreux pays du Nord ont réagi de façon assez dure également. Comme les réfugiés venus d'autres conflits, les irakiens ont reçu un accueil plus que froid dans les pays du Nord. Plus froid en tout cas que ce qu'ils auraient pu espérer à la lecture de la Convention de 1951 sur la protection contre le retour forcé des réfugiés. Entre septembre 2006 et septembre 2007, le Royaume-Uni a renvoyé 72 irakiens par la force,⁸¹ et ce bien qu'ait été reconnu le fait que les institutions irakiennes sont incapables de protéger les individus de violations flagrantes des droits de l'homme.⁸²

Privés d'aide⁸³

Des millions de personnes ont besoin d'une aide d'urgence car elles ont été forcées de fuir ce qui leur permettait de vivre. Un grand nombre d'entre elles ne reçoivent jamais cette aide parce que les violences qu'elles ont tenté de fuir les en empêche. En 2004, 10 millions de personnes ont été privées d'aide humanitaire parce que les parties en conflit les en ont délibérément empêché, ou en raison de l'extrême intensité des conflits.⁸⁴ En 2007, et pour les mêmes raisons, 18 millions de personnes n'ont pas eu – ou très peu – accès à l'aide humanitaire.⁸⁵

En juin 2007, une insécurité grandissante a obligé Oxfam à se retirer de l'un des principaux camps du Darfour, Gereida, mettant ainsi à mal la fourniture d'aide humanitaire. Comme le disait à l'époque la Responsable d'Oxfam pour le Soudan, Caroline Nursey :

*Comme c'est toujours le cas au Darfour, ceux qui souffriront le plus seront les civils, eux qui ont déjà été attaqués, forcés à fuir et dont les vies sont bouleversées.*⁸⁶

Durant les neuf premiers mois de 2007, cinq travailleurs humanitaires ont été tués au Darfour. Onze ont été blessés, plus de soixante attaqués et plus d'une centaine enlevés.⁸⁷ En Afghanistan, 34 furent tués et 76 enlevés.⁸⁸ Durant les quatre années après les attentats du 11 septembre, il y eut 92% d'attaques en plus sur des travailleurs humanitaires que durant la période 1997-2001.⁸⁹ Une partie de l'explication réside dans le fait qu'il y a simplement eu plus de travailleurs humanitaires durant cette période. Mais c'est aussi parce que certains militants islamistes et gouvernements occidentaux ont contribué à

Dommmage collatéral

L'opération « Poing d'acier » a été lancée par le gouvernement ougandais contre la Lord's Resistance Army en mai 2002. Dans toute la région d'Acholiland au nord de l'Ouganda, les civils ont été contraints de fuir leurs habitations : selon le gouvernement, pour leur propre sécurité.

48 heures

Le temps donné par le gouvernement aux résidents d'Acholiland pour se réfugier dans des camps le 3 octobre 2002

2 millions

Le nombre de personnes déplacées. La moitié d'entre elles avaient moins de 15 ans.

94%

La proportion de personnes déplacées dans la région de l'Acholiland

1 700

Le nombre de personnes déplacées par hectare dans certains camps, ne disposant ni d'eau potable, ni d'hygiène ni de soins de santé

5000

Le nombre de personnes mourant dans les camps chaque mois en 2005. Le taux de mortalité était trois fois plus élevé que dans le reste de l'Ouganda.

Source: selon les données recueillies par des organisations de la société civile pour la paix au nord de l'Ouganda (2006) 'Counting the Cost: Twenty Years of War in Northern Uganda', Kampala: CSOPNU

faire des organisations humanitaires des prétendus alliés dans la « guerre contre le terrorisme » (l'ancien Secrétaire d'Etat américain Collin Powell les ayant d'ailleurs qualifiés de « multiplicateur » des forces militaires).

Les attaques à connotation politique se sont multipliées à l'encontre des travailleurs humanitaires sept fois plus vite que le vol, par exemple, et ce bien qu'on ne connaisse pas toujours la nature exacte de ces motivations politiques. Oxfam, par exemple, n'a jamais pu déterminer qui était à l'origine de l'explosion qui a touché ses bureaux à Kaboul à la fin de l'année 2005. Une étude de 2006 résume bien cette difficulté :

Toutes, ni même peut-être la majorité des attaques en Afghanistan ne peuvent être attribuées à la « guerre contre le terrorisme »... Beaucoup sont simplement criminelles. Mais les insurgés eux-mêmes ont déclaré que les travailleurs humanitaires ainsi que le personnel des missions électorales étaient visés, car perçus comme des instruments de la coalition.

Le rapport se conclut par l'affirmation selon laquelle il ne fait aucun doute qu'au moins certaines attaques ont été conduites à l'encontre de travailleurs humanitaires parce que les agences internationales étaient perçues par les Talibans comme faisant partie d'un plan global.⁹⁰ Cette perception des humanitaires comme étant des collaborateurs occidentaux a été intensifiée par certains agissements de la coalition, comme la fourniture d'aide en habits civils ou, en Afghanistan, la mise en place d'équipes de reconstruction provinciales opérant tant au niveau humanitaire que militaire. Lorsque les relations entre agences humanitaires civiles et forces militaires deviennent trop proches, les travailleurs humanitaires deviennent des cibles et leurs opérations sont compromises. Dans un tel cas, ce sont à nouveau les civils, premières victimes du conflit, qui souffrent de l'absence d'aide. Il n'est dès lors pas surprenant que les agences humanitaires se préservent un « espace d'action », autrement dit leur possibilité d'agir de façon indépendante et impartiale. C'est une nécessité pour assurer leur propre sécurité ainsi que pour pouvoir continuer à secourir ceux qui en ont besoin.

Piégés dans la pauvreté – piégés dans le conflit

L'impact des conflits armés va plus loin que la violence, le déplacement ou l'absence d'aide humanitaire. Dans de nombreux conflits, le nombre de morts « directes » est bien inférieur à celui des morts dues aux conséquences indirectes de la guerre. Dans le nord de l'Ouganda, 3791 personnes ont été tuées entre janvier et juillet 2005. Mais près de 35000 personnes sont mortes durant les mêmes mois, principalement en raison de maladies liées à la pauvreté, dans les camps pour déplacés de Kitgum, Gulu et Pader. Ce taux de mortalité équivaut à trois fois plus que la moyenne en Ouganda. Beaucoup seraient encore vivants s'ils n'avaient pas été forcés au déplacement par la guerre.⁹¹



Deux survivants de génocides Kemal Pervanic (Bosnie) et Grace Mukagabiro (Rwanda) se tiennent devant le faux cimetière érigé par des militants d'Oxfam devant le siège des Nations-Unies à New York afin de prier les gouvernements d'adopter la Responsabilité de Protéger les civiles de futurs massacres (2005).

Fred Askew/Oxfam

De plus, les travailleurs locaux qui prennent soin des déplacés connaissent également un appauvrissement. Les travailleurs humanitaires ont estimé qu'en 2007, les familles d'accueil en RDC avaient autant besoin d'une assistance humanitaire que les déplacés qu'ils hébergeaient.⁹²

Les conflits coûtent aux pays touchés plusieurs milliards de dollars par an, somme qui pourrait autrement être investie en faveur de leur développement. En 2007, une recherche d'Oxfam a évalué que les pays africains directement touchés par les conflits avaient perdu en moyenne 18 milliards de dollars par an entre 1990 et 2005 (estimation prudente ne prenant pas en compte l'impact économique sur les pays voisins). Malgré cette évaluation *a minima*, l'étude a montré que, même lorsque la guerre est terminée, son impact sur l'économie d'un pays peut durer de nombreuses années. Le Libéria, par exemple, n'a commencé à se remettre qu'en 2007 d'une guerre qui s'était terminée quatre ans plus tôt. Commentant l'étude d'Oxfam, la présidente Ellen Johnson-Sirleaf a déclaré :

*C'est de l'argent que l'Afrique ne peut pas se permettre de perdre. Le prix que paie l'Afrique aurait pu servir à résoudre la crise du VIH/Sida ou à assurer l'éducation, la fourniture d'eau et la prévention contre la malaria. Ce sont des milliers d'hôpitaux, d'écoles et de routes qui auraient pu être construits.*⁹³

Mais cet impact de la guerre sur la pauvreté ne se limite pas à l'Afrique. En Irak, le taux de malnutrition chez les enfants est passé de 19% à 28% dans les quatre années qui ont suivi le début de la guerre en 2003.⁹⁴ En mars 2008, cinq ans après l'invasion du pays, le Comité International de la Croix-Rouge a déclaré que le système de santé y était dans un « état pire que jamais auparavant ».⁹⁵

Droits en crise

Nous nous sommes jusqu'à présent intéressés à la façon dont les conflits modernes touchent les civils ordinaires, ceux avec qui Oxfam travaille dans le monde entier. Le reste du chapitre s'attaque à la question de savoir si cette situation est susceptible de s'améliorer ou, au contraire, de se dégrader.

Cependant, avant cela, rappelons pourquoi le droit de tout individu à être protégé de la violence, de la coercition et des privations délibérées est d'une importance fondamentale. Il y a soixante ans, en décembre 1948, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme était ratifiée. Mais pour des millions d'individus, l'intention de la Déclaration d'assurer la protection de tous contre la peur et la pauvreté, ainsi que ses engagements pour les droits universels que sont la vie, la liberté et la sécurité, ne sont pas plus réalisés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à l'époque.⁹⁶



Des buildings détruits par les bombardements lourds et répétés à Beyrouth, Liban (2006).

Shaista Aziz/Oxfam

Un an après la Déclaration Universelle, les gouvernements ratifièrent les Conventions de Genève de 1949, socle du droit international humanitaire, comme symbole de leur détermination à ne pas voir se répéter les horreurs de l'Holocauste et de la Seconde Guerre mondiale. Le droit international humanitaire interdit non seulement toute violence délibérée à l'encontre de civils, ainsi qu'à l'encontre de ce dont ils ont besoin pour survivre, mais également toute action militaire qui a un impact disproportionné sur les civils, c'est-à-dire qui va au-delà du minimum nécessaire pour atteindre les objectifs militaires légitimes des combattants.

Cependant, soixante ans plus tard, le massacre de civils constitue toujours la norme. Du Sri Lanka à la RDC, les forces gouvernementales et les acteurs non étatiques passent simplement outre le droit, ou justifient leurs attaques en interprétant les Conventions de Genève de façon abusive. En octobre 2007, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon a condamné certains gouvernements pour avoir systématiquement interprété le massacre de civils comme étant « proportionné » à leurs objectifs militaires :

Plutôt que de ne considérer, comme c'est prévu par le droit international humanitaire, que les seuls avantages militaires substantiels et les conséquences immédiates d'une attaque spécifique, il existe une tendance à justifier la perte de civils par la poursuite d'avantages militaires négligeables ou par des effets escomptés à long terme, résultant alors de l'ensemble de la campagne militaire.

Il aurait pu faire référence au succès très discutable des stratégies antiterroristes dans des pays comme l'Afghanistan. Mais l'exemple choisi fut le suivant :

*Cette tendance fut mise en lumière, par exemple, par la justification faite par le gouvernement israélien des pertes civiles résultant de sa campagne militaire contre le Hezbollah en 2006. Cette campagne constitue un exemple significatif d'un usage de la force excessif, aveugle et disproportionné.*⁹⁷

Le Secrétaire général a également condamné les insurgés pour leurs « attaques délibérées à l'encontre de civils, prises d'otages, utilisation de boucliers humains et autres pratiques illégales ». De telles atrocités et les réponses disproportionnées qu'elles entraînent de la part de certains gouvernements font en effet partie d'un seul et même problème. Le Secrétaire général a exprimé sa crainte que « les parties militairement dominantes ne répondent de façon croissante par des moyens violant le principe de distinction » (entre civils et combattants). De Gaza à Kaboul, les collaborateurs d'Oxfam perçoivent également cette tendance croissante des parties en conflit à mettre en danger la sécurité des civils, l'une se cachant derrière eux, l'autre ne cherchant pas à les protéger lors de ses attaques.

« Mon espoir est qu'à l'avenir, la Responsabilité de Protéger soit exercée non pas après le meurtre et le viol d'innocents, mais lorsque les tensions communautaires et les troubles politiques commencent. C'est en prévenant, plutôt qu'en réagissant, que nous pouvons pleinement assumer notre responsabilité partagée de mettre fin aux pires formes d'abus des droits humains. »

Desmond Tutu, archevêque anglican de Cape Town, Afrique du Sud.

Source: D. Tutu (2008) 'Taking the responsibility to protect', International Herald Tribune, 19 février, www.ihrt.com/articles/2008/02/19/opinion/edtutu.php

En 2007, le Secrétaire général conclut que « le ciblage délibéré et les attaques à l'encontre de civils se sont répandus dans des pays comme l'Afghanistan, l'Irak, le Soudan, la Somalie et la RDC ». ⁹⁸

Qui porte la responsabilité ?

Fondamentalement, ce sont les gouvernements nationaux qui ont la responsabilité de protéger leurs citoyens. Et, dans le cadre d'un conflit, ce sont toutes les parties, y compris les acteurs non étatiques, qui ont la responsabilité de limiter leurs actions militaires de façon à respecter les Conventions de Genève.

Chaque partie signataire des Conventions de Genève s'est également engagée à respecter une obligation universelle: celle non seulement de respecter, mais aussi de faire respecter ces Conventions partout dans le monde. Lors du sommet mondial de l'ONU en 2005, les gouvernements ont réaffirmé le principe de base selon lequel ils ont la responsabilité de protéger – et d'assurer la protection – des civils partout dans le monde. Presque chaque gouvernement de la planète a accepté sa Responsabilité de Protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité. Ils ont également accepté la responsabilité de la communauté internationale à venir en aide à tout gouvernement dans l'accomplissement de cette obligation. ⁹⁹

L'obligation pour chaque gouvernement d'assurer le respect du droit international humanitaire dans tous ses aspects a ainsi été soulignée. Le nouvel accord sur la Responsabilité de Protéger s'est basé sur ce principe et y a ajouté un nouvel engagement à prévenir et à mettre fin aux crimes les plus horribles. C'est là en premier lieu la responsabilité de tout Etat à l'égard de ses citoyens, mais l'accord de 2005 met l'accent sur le fait que les atrocités de masse ne sont pas l'affaire exclusive du pays dans lequel celles-ci ont lieu. Lorsque des milliers de femmes sont violées en RDC, des enfants tués en Irak ou déplacés en Colombie, c'est la conscience du monde entier qui est touchée par ces crimes. Comme l'a mentionné l'Union africaine dans son Acte Fondateur en 2000, « il ne peut y avoir d'indifférence à l'égard du génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ». ¹⁰⁰ Presque tous les gouvernements ont accepté ce principe en 2005. Ils ont accepté qu'il incombe à la communauté internationale de soutenir les efforts des gouvernements nationaux pour protéger leurs citoyens et, si les autorités nationales manquent à leur devoir, de faire en sorte collectivement que cette obligation soit respectée.

Une paix fragile

Entre 2000 et 2005

3 fois
plus de conflits se sont
terminés par la négociation
que par une victoire militaire

2 sur 5
ont repris dans
les cinq ans.

Source: Human Security Centre (2008) 'Human Security Brief 2007', Vancouver: Simon Fraser University, p.35, sur base des données de l'UCDP/Human Security Report Project Dataset, www.hsrgroup.org/index.php?option=content&task=view&id=111 (consulté le 2 juillet 2008).

Un futur incertain

Les gouvernements sont amenés à assurer cette Responsabilité de Protéger à l'aune d'un futur qu'au mieux on peut qualifier d'incertain. Alors que certaines guerres ont pris fin durant cette décennie, d'autres, comme la guerre en Irak, sont apparues. La suite de ce chapitre montrera que, plutôt que de continuer à baisser, le nombre de conflits meurtriers pour les civils pourrait tout aussi bien augmenter.

En 2008, une étude menée par des employés gouvernementaux et des chercheurs universitaires de plus de vingt pays a identifié un large spectre de menaces d'ici à 2020 – aucune ne pouvant être qualifiée de probable, mais toutes possibles – allant de l'utilisation d'armes de destruction massive par des terroristes à la guerre nucléaire entre deux pays, en passant par l'effondrement de certains pays comme le Pakistan.¹⁰¹ Cependant, la menace de guerre la plus probable dans le futur est peut-être la résurgence d'anciens conflits, alors que des millions d'individus se trouvent dans une situation de « ni guerre ni paix », comme en RDC ou au sud du Soudan. En 2002, le long conflit au Sri Lanka contre les Tigres Tamouls était censé prendre fin avec la signature d'un cessez-le-feu. Mais le gouvernement et les Tigres Tamouls ne se faisaient pas confiance ni ne croyaient sincèrement à l'accord conclu. En 2006, les bombardements et une campagne militaire d'envergure avaient repris. Le Sri Lanka ne constitue pas un cas isolé. Les situations post-conflit ne sont ni sûres, ni stables, mais fragiles et dangereuses. En l'espace de cinq ans, presque la moitié des accords de paix dans le monde ont été rompus, laissant place à la guerre.¹⁰² De telles situations précaires sont aujourd'hui si nombreuses précisément parce qu'un nombre important de conflits ont récemment pris fin, d'Aceh à Haïti. Ils sont à la fois un signe de progrès et une source d'inquiétude.

Pauvreté et inégalité

Il serait un peu optimiste de ne pas envisager l'apparition de nouveaux conflits. Selon une étude publiée en 2007, chacun des pays les plus pauvres de la planète aurait une « chance » sur six de connaître une guerre civile dans les cinq prochaines années.¹⁰³

Cela fait près d'une centaine d'années que les universitaires débattent de l'origine de la Première Guerre mondiale. Il est encore plus difficile de prévoir les causes des guerres à venir, mais il pourrait s'agir des « anciens » risques aussi bien que des nouveaux. Ce qui a toujours accru le risque de conflits continuera d'avoir le même effet. Cela comprend surtout la pauvreté, et particulièrement l'inégalité, mais aussi les discriminations à l'égard des minorités, qui peuvent transformer des différences ethniques ou religieuses en sources de conflits. Lorsque des individus n'ont pas les moyens de survivre



La mine à ciel ouvert de Kanga-Usine à Mongbwalu, au nord-est du Congo, où des artisans mineurs vivent de la recherche d'or dans les trous creusés dans la boue. L'ONG Caritas Bunia travaille à la protection des droits de ces mineurs et vise à garantir que le développement de l'industrie extractive apporte des bénéfices tangibles à la population locale et à l'économie congolaise dans son ensemble (2006).

Richard Wainwright/CAFOD

En temps de paix, et surtout s'ils sont injustement privés de moyens de subsistance, ils sont susceptibles d'avoir recours à la violence. Lorsque l'Etat ne peut ou ne veut assurer l'égal accès aux services de base ou à la terre, l'attrait des groupes rebelles qui peuvent – ou prétendent pouvoir – assurer cet accès augmente rapidement.

Lorsque des personnes se sentent exclues aussi bien du processus politique que du développement économique, le danger d'explosion est important. Aucun de ces éléments ne cause nécessairement un conflit, mais les leaders politiques sont susceptibles de les exploiter et de jouer sur le sentiment d'impuissance des jeunes pour encourager la violence.

Au début de l'année 2008, le Responsable Paix et Réconciliation d'Oxfam au Kenya, Daniel Kiptugen, a résumé les origines de la violence qui s'est emparée du pays :

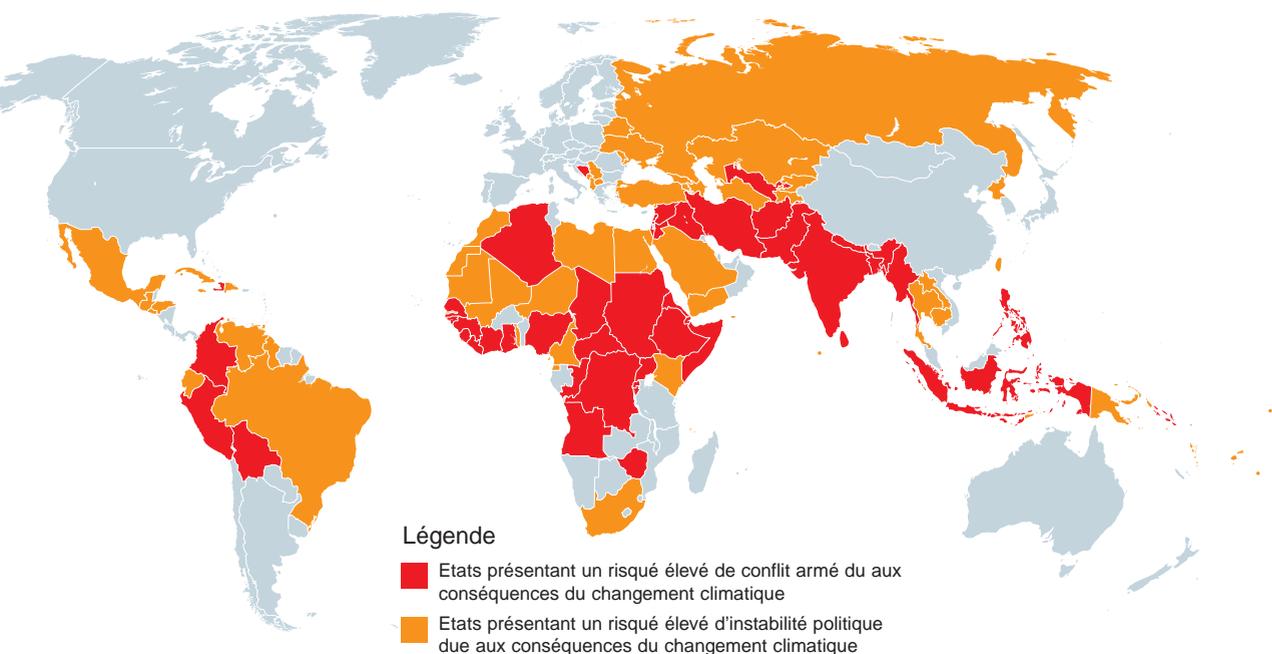
Oui, la violence se cristallise autour de l'appartenance ethnique, mais il est faux d'affirmer que ces individus se sont toujours voués une haine profonde. C'est dans la politique qu'il faut chercher la source du conflit. Les racines de celui-ci se trouvent dans la pauvreté, l'inégalité et la frustration.

C'est en raison de ces liens entre pauvreté, inégalité et violence que l'Afrique subsaharienne restera probablement le principal centre de conflits dans le monde. Et c'est à cause de l'échec actuel dans la poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement que le nombre de conflits dus à la pauvreté et à l'inégalité ne baissera probablement pas rapidement.

Le combat pour les ressources naturelles

Par ailleurs, les conflits pour les ressources naturelles n'ont pas disparu. Au Niger, en 2007, les mouvements rebelles des années 1990 sont réapparus, alimentés par un sentiment d'injustice quant à l'utilisation des ressources en uranium du pays.¹⁰⁴ Le plus souvent, les ressources pour lesquelles des conflits apparaissent ne sont pas les diamants, par exemple, mais plutôt la terre ou les réserves en nourriture. En Colombie, les guérillas et les paramilitaires ont expulsé les civils de leurs terres, et, alors que le gouvernement manque à son obligation de protéger les droits des petits propriétaires terriens, les grands propriétaires accaparent d'énormes superficies dans tout le pays.¹⁰⁵ Chaque année, des milliers de familles sont tuées ou privées de leurs terres et de leurs moyens de subsistance, sans véritable recours en justice. En 2007, 105 corps furent découverts dans des charniers à Putumayo, où les paramilitaires et les guérillas ont tué les paysans dans des combats pour s'approprier la terre et cultiver la coca.¹⁰⁶ Dans le nord-ouest du Kenya, à Pokot, le bétail ne représente pas seulement un moyen de subsistance, mais c'est aussi un élément à part entière de la vie des populations locales. Avant de pouvoir se marier, un

Un climat de conflit



Note technique

Le 4ème rapport d'évaluation du GIEC montre que le réchauffement planétaire aura des effets mondiaux, de types et de degrés différents. Une recherche d'International Alert en 2007 a identifié 102 pays* risquant de subir des effets socio-politiques négatifs. Elle a pour ce faire utilisé 3 critères de sélection:

1. Leur présence sur un ensemble de « watchlists » internationales: la liste des « Etats fragiles » du Département britannique pour le Développement international, les 50 derniers Etats de l'Indice mondial de paix (Global Peace Index) qui en contient 121, la liste « crisiswatch » de l'International Crisis Group et la liste de la Banque mondiale des Pays à faible revenu en difficulté;
2. La présence d'une force ONU opérationnelle de maintien de la paix;
3. La perspective, ou leur engagement en faveur, d'une transition économique ou politique (par ex. De l'autocratie vers la démocratie ou l'alternance du pouvoir).

Au sein de ce groupe de 102 pays, 46 ont été identifiés comme présentant un risqué élevé de conflit armé. D'abord ce sont des pays qui ont une expérience actuelle ou récente de conflit armé. Il s'agit là d'un indicateur fiable de propension à de futures violences. De plus, les institutions particulièrement faibles de gouvernements et une performance économique très faible ont été utilisées comme guides à la sélection. Il faut garder à l'esprit que les conflits armés varient largement en intensité létale et selon qu'ils soient locaux, nationaux ou régionaux.

*Une liste exhaustive de ces pays est disponible à la fin des références, page 44 du rapport 2007 d'International Alert (voir les sources).

Source: D. Smith et J. Vivekananda (2007). Adapté du diagramme 'The Doubled-Headed Risk' figurant dans 'A Climate of Conflict: The Links between Climate Change, Peace and War', Londres: International Alert, www.international-alert.org/climate_change.php (consulté le 15 novembre 2007).

homme de la région doit posséder un bon nombre de têtes. « Comme ils sont pauvres, ils s'intéressent au bétail des voisins », explique Abraham, un pasteur local. Le bétail est alors acquis au moyen de rafles, jusqu'au-delà de la frontière ougandaise. « Nous n'avons pas assez d'eau au Kenya et c'est pourquoi la communauté se dirige vers l'Ouganda, en recherche d'eau et de pâturages. Des conflits ont lieu lorsque plusieurs tribus recherchent la même chose au même endroit ». ¹⁰⁷

Alors que certaines entreprises cherchent à améliorer la sécurité des civils, il y a encore de sérieuses discussions quant au comportement de certaines autres. En juin 2007, un tribunal militaire de RDC, étant saisi du cas d'individus impliqués dans un massacre en 2004, a acquitté trois employés de la société australo-canadienne Anvil Mining dont les véhicules avaient été employés au cours de l'incident. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU, Louise Arbour, a condamné le jugement de civils par un tribunal militaire et a exprimé son inquiétude au regard du verdict rendu. ¹⁰⁸ Le tribunal a estimé que les soldats congolais avaient réquisitionné les véhicules de la société qui, selon les termes d'Anvil Mining, s'était « pliée à la loi » en répondant à la demande de l'armée congolaise. ¹⁰⁹ La controverse s'est cependant poursuivie et, un an après le verdict, des associations de défense des droits de l'homme africaines et internationales ont appelé les gouvernements australien, canadien et sud-africain à poursuivre l'enquête contre la société Anvil et les membres du gouvernement congolais cités dans cette affaire. ¹¹⁰

Une étude de l'ONU datant de 2005 a montré que la course aux ressources naturelles était l'une des causes principales de l'apparition d'un tiers des conflits récents, ¹¹¹ et que cette source de conflit n'était pas appelée à s'estomper. Comme l'a déclaré Alphonse, un citoyen congolais : « Quand la guerre est causée par l'argent, il est difficile de l'arrêter ». ¹¹²

L'insécurité climatique

Les changements climatiques causés par l'Homme vont accroître la variabilité naturelle du climat, entraînant ainsi divers effets. Certaines zones vont s'assécher, d'autres seront inondées, mais partout où les ressources telles que l'eau et la terre s'amenuiseront, des groupes puissants choisiront de les distribuer ou de ne pas les distribuer équitablement. Dans le second cas, où des groupes défavorisés seront privés de ressources, des violences sont plus susceptibles d'apparaître. Au Darfour, où les changements environnementaux ont d'ores et déjà fait l'objet d'une mauvaise gestion, certaines communautés souffrent beaucoup plus que d'autres. Depuis des centaines d'années, des communautés gèrent des conflits autour de la terre, des pâturages et de l'eau, mais les changements climatiques rendent cette tâche toujours plus ardue. Les nappes aquifères subissent encore les conséquences des sécheresses des années 1960 et



Crispin Hughes/Oxfam

Des femmes adakar d'Apamulele (bergères nomades) au Kenya, escortent le bétail lors d'un voyage d'une journée pour trouver de l'eau. Elles grimpent et marchent parfois 30 km pour ramener de l'eau à leurs familles. Dans l'avenir, de tels groupes vont devoir aller plus loin encore à la recherche de l'eau et, ce faisant, ils risquent d'être confrontés à une plus grande concurrence avec d'autres groupes (2002).

1980, poussant de nombreuses communautés – parmi lesquelles les pasteurs, traditionnellement exclus des systèmes de protection et de services sociaux soudanais – à partir pour le sud à la recherche de moyens de subsistance plus sûrs. Ce déplacement a lui-même accentué la pression sur les ressources naturelles.¹¹³

Mais c'est la réponse politique au changement environnemental qui a joué un rôle déterminant. L'échec du gouvernement à gérer la rareté des ressources a exacerbé les conflits politiques et tribaux, et ces conflits croissants ont à leur tour alimenté le cercle vicieux de la dégradation environnementale. Des groupes armés ont rasé des villages et ont ainsi augmenté la demande en bois, déjà rare, pour leur reconstruction. Selon une étude de 2007, si les déplacés du Darfour sont un jour amenés à rentrer chez eux, il leur faudra 16 millions d'arbres pour reconstruire leurs habitations.¹¹⁴

Les changements climatiques rendront quelques zones dans le monde moins habitables, augmentant ainsi de plus de 200 millions le nombre de réfugiés climatiques fuyant la désertification et les inondations. Ils pourraient déjà être 50 millions à l'horizon 2010. Ces chiffres peuvent sembler saisissants, mais il faut se rendre compte qu'environ 900 millions de personnes sont déjà touchées par la désertification aujourd'hui.¹¹⁵ Certaines se déplaceront en direction de zones souffrant déjà de manques en eau, en nourriture et en terre, ce qui aggravera encore le risque de conflits. Au Bangladesh, la pression environnementale a déjà eu des effets dévastateurs. Pas moins de 5000 personnes ont été tuées ces 20 dernières années durant les combats entre groupes immigrants et locaux dans les Chitagong Hill Tracts (où la terre a été prise aux jummas en faveur des bengalis venus des plaines). Si, conformément aux prévisions, le niveau des mers augmente d'un mètre d'ici à 2100, un cinquième du territoire du Bangladesh sera sous les eaux. Des millions d'individus seraient alors forcés de quitter leurs habitations. Dans l'hypothèse d'une mauvaise gestion de l'intense course à la terre, les perspectives de violences sont réelles.¹¹⁶

Un rapport de 2007 a estimé que 46 pays, regroupant 2,7 milliards d'individus, seront confrontés à un « haut risque de conflit violent » en raison du « double risque » résultant de la combinaison des changements climatiques et des menaces traditionnelles à la sécurité. Cinquante-six autres pays, représentant 1,2 milliards de personnes supplémentaires, seront confrontés à un « haut risque d'instabilité politique, avec une possibilité de conflits violents à long terme ».¹¹⁷ Si une partie de ces pays échoue dans la gestion de ces menaces combinées, nous assisterons à une augmentation significative du nombre de conflits. Qu'ils réussissent ou qu'ils échouent dépendra, au moins en partie, du fait qu'ils aient ou non mis en place des stratégies d'adaptation nationales aux changements climatiques, de façon à réduire les risques de conflits et de désastres, et à combattre la pauvreté et l'inégalité de manière effective.



Certaines des munitions non explosées trouvées par un bataillon chinois de maintien de la paix de l'ONU dans la ville d'Hiniyah au Liban (2006).

UN Photo/Mark Garten

La prolifération des armes

Au-delà de tous ces risques de conflits, la prolifération des armes, et plus particulièrement des armes légères, constitue un facteur additionnel qui nourrit les conflits et les rend plus meurtriers. Cette prolifération gagne du terrain. En 2006, les dépenses militaires mondiales ont dépassé les records atteints durant la Guerre froide,¹¹⁸ et, chaque année, 10 à 14 milliards de munitions pour armes légères s'ajoutent à ce total.¹¹⁹

De l'Afrique de l'ouest à l'Union européenne, des initiatives régionales de contrôle des armes ont tenté d'enrayer cette prolifération et commencent à avoir des effets. Mais le risque est que ces initiatives soient dépassées par des évolutions tant dans la technologie que dans le processus de mondialisation de l'industrie de l'armement. Soixante-seize pays fabriquent aujourd'hui des munitions pour armes légères. Les nouveaux producteurs comme l'Inde, l'Afrique du sud ou le Brésil sont aujourd'hui des exportateurs d'armes de premier plan. Les armes modernes sont assemblées dans un pays, possédant généralement un système de contrôle des exportations assez faible, après que leurs composants aient été conçus dans de nombreux autres.¹²⁰

Il est de plus en plus difficile pour les gouvernements nationaux ou les organisations régionales d'opérer un contrôle véritablement efficace. De plus, en l'absence de régulation précise, il n'existe aucun moyen d'empêcher ces armes d'alimenter les conflits meurtriers. Certaines entreprises n'hésitent pas à outrepasser le droit international pour finaliser un contrat. En 2002, la compagnie aérienne Aerocom a été impliquée dans un réseau de trafic d'armes qui transférait des milliers de modèles AK-47 de la Serbie au Libéria, contrevenant ainsi à l'embargo onusien sur les armes.¹²¹ Mais la fourniture irresponsable d'armes et de munitions, qui tombent dans les mains de groupements n'hésitant pas à massacrer des civils, concerne bien d'autres sphères que ces relativement petites sociétés faisant fi des embargos. Dans les groupes armés de RDC, on a découvert des armes dont on suppose qu'elles proviennent d'Allemagne, de France, du Royaume-Uni, de Belgique, d'Afrique du sud, des Etats-Unis, de Russie, de Chine, d'Egypte, de Roumanie, de Bulgarie et de Serbie.¹²² Comme l'a dit Urothi, un habitant de l'est du Congo :

*Aujourd'hui, nous voyons tant d'armes. Toutes ces milices sont armées. Et ils peuvent en obtenir tant qu'ils veulent. Tant que l'offre sera là, on voit mal comment les combats et les massacres pourraient prendre fin.*¹²³

L'ancien chef de mission de l'ONU en RDC, le Général Patrick Cammaert, a été témoin du non-sens que représente le désarmement sans le contrôle simultané de la fourniture d'armes. « On avait l'impression », raconta-t-il lors d'une conférence de presse organisée par la coalition *Control Arms* en 2007, « d'éponger le sol alors que le robinet était ouvert. Un jour on désarmait un groupe, et une semaine plus tard il réapparaissait avec des armes et des munitions neuves ».



La perception d'un enfant de la vie au Darfour. Dessin réalisé durant l'intervention de santé publique d'Oxfam dans le camp de Kalma, Sud Darfour (2007).

Jane Beesley/Oxfam

Bien que le besoin de contrôler toutes les armes devrait apparaître comme étant une évidence, les armes aveugles, comme les armes à sous-munitions, représentent une menace toute particulière. Plusieurs mois après le conflit israélo-libanais de 2006, par exemple, des bombes et obus n'ayant pas explosé parsemaient encore les territoires au sud du Liban.¹²⁴

Choisir de protéger

Confrontés à ces perspectives peu réjouissantes, ainsi qu'aux conflits actuels se déroulant au Darfour, en Irak et ailleurs, nombreux sont ceux qui font preuve d'empathie à l'égard des victimes mais se sentent impuissants quand il s'agit de changer les choses. Beaucoup de gouvernements réagissent de la même façon. Ils pensent qu'on ne peut pas faire grand chose face à une telle situation. Ils se trompent.

Rien de ce que nous venons de décrire n'est inévitable. Tout dépend de choix. Certains Etats ou acteurs non étatiques *choisissent* de tuer des civils, ou de mettre en place des stratégies permettant leur massacre. Certains gouvernements choisissent de protéger leurs citoyens. D'autres ne les protègent pas tous, ou pas assez bien.

Une protection plus efficace des civils ne repose pas sur les nobles élans de la Déclaration Universelle pour un monde où la peur ne règne pas. Une telle protection dépendra des bonnes pratiques de certains gouvernements et des succès qu'eux et d'autres – pas seulement les civils eux-mêmes – remporteront. Le chapitre 3 s'intéresse à ces exemples de bonnes pratiques.



Des anciens d'un comité de la paix villageois à Isiolo, au Kenya, discutent les manières de mettre fin aux vols et aux meurtres de bétail orchestrés par leurs voisins Samburu (2002).

Ami Vitale/Oxfam

Les réussites existantes

Les civils sont les premiers à souffrir de la force destructrice des conflits, mais ils sont souvent aussi les premiers à développer des moyens pour s'en protéger. Nombreux sont ceux à ne pas rester inactifs face aux violations systématiques du droit international humanitaire dont ils sont victimes. Ils agissent. Le succès n'est jamais facile, et rarement complet. Mais dans de nombreux cas, au cours de différentes crises, certains civils obtiennent de réels résultats.

Les populations se protégeant elles-mêmes

Lorsqu'une arme est braquée sur eux, la plupart des personnes font ce qu'on leur dit de faire. En RDC, en 2007, Oxfam a interviewé des hommes et des femmes dans la région de Beni au Nord-Kivu. Dans huit communautés sur neuf, ils donnaient aux groupes armés ce qu'ils demandaient – biens, argent, récolte, sexe ou travail forcé. Mais même là, certaines tactiques étaient développées afin de réduire les menaces. Les femmes se déplaçaient en groupe, et aussi bien les hommes que les femmes limitaient leur travail dans les champs – malgré des conséquences évidentes – afin de réduire la menace d'enlèvement ou de viol.¹²⁵ A la fin de l'année 2007, Mukishimana, une femme, raconta à Oxfam les menaces auxquelles ils étaient encore confrontés et les techniques qu'ils avaient mises en place pour les atténuer :

*Pour essayer de nous protéger, nous nous déplaçons en groupes. Nous prenons des veuves et des vieilles femmes sans enfants pour nous accompagner. En tant que mère, j'ai peur pour mes filles. Elles vont travailler dans les plantations de bananes pour avoir quelque chose à manger. Je sais qu'elles n'y sont pas en sécurité. Mais pour toute une journée de travail, elles reçoivent quelques bananes et peuvent au moins manger quelque chose.*¹²⁶

Dans les zones occupées de Cisjordanie, des groupes d'agriculteurs palestiniens, connus comme le Comité populaire d'opposition au mur, ont attaqué en justice le tracé de la « barrière de sécurité » israélienne afin qu'elle ne bloque plus leur accès aux marchés où ils avaient l'habitude de vendre leurs produits. Et ils ont gagné. Un de leurs membres, Hifthi Hourani, a expliqué comment ils s'y sont pris :

*A Tulkarem, suite à une quarantaine de manifestations et des dizaines de visites de délégations internationales, Israël a été obligé de modifier le tracé du mur... libérant les villages de Baqa Sharqiya, Nazlet Issa et Nazlet Abu Nar.*¹²⁷



Leslie Knott

Des filles dans un camp de réfugiés de Jalalabad, en Afghanistan, participent à un atelier de photographie financé par Oxfam. Les images qu'elles ont prises témoignent de la manière dont elles voient l'accès à l'eau, les soins de santé, l'éducation et les moyens de subsistance (2008).

Des organisations de la société civile, comme la kenyane PeaceNet, peuvent aussi jouer un rôle vital, et ce même dans les circonstances les plus difficiles. Financée par Oxfam, elle gère une centrale SMS à Nairobi qui collecte, via des messages de téléphones portables, les informations concernant de potentielles attaques. Elle avertit alors immédiatement les Comités de paix et de sécurité locaux qui, du moins dans certaines circonstances, ont été capables d'intervenir rapidement et d'éviter ainsi un bain de sang. Le 28 janvier 2008 par exemple, suite au meurtre d'un parlementaire à Nairobi, une équipe d'urgence a pu intercepter une bande de jeunes ayant l'intention de s'attaquer à une autre communauté et les a persuadé de se disperser.

Les femmes à la recherche de la paix

Même après la fin d'un conflit, les populations peuvent être confrontées à la violence ou à la prolongation d'une souffrance. Là aussi, elles peuvent trouver des moyens d'agir. Quatre femmes rwandaises sur cinq ont souffert de traumatismes psychologiques plusieurs années après le génocide de 1994.¹²⁸ Mais un groupement de veuves a mis sur pied une organisation d'entraide, AVEGA (Association des Veuves du Génocide), afin de fournir un soutien social, médical et psychologique. Comme le dit une des femmes :

*Etant donné le peu d'aide que nous recevons du gouvernement ou des autorités locales, nous n'avons d'autre choix que de reconstruire notre nation et de panser nous-mêmes nos blessures.*¹²⁹

Les femmes sont souvent particulièrement actives dans de telles circonstances. De l'autre côté de la frontière, dans la province burundaise de Karuzi, une femme Tutsi a été révoltée par les massacres perpétrés par les Tutsis aussi bien que les Hutus. Elle a invité chez elle 15 femmes Tutsi et 15 femmes Hutu. Ensemble, elles ont formé le groupement Habamahoro : des femmes Hutu s'opposant à leurs frères, des femmes Tutsi parlant à leurs hommes, et toutes dénonçant ceux qui se rendaient coupables de violences.¹³⁰ En Ouganda, les « animatrices pour la paix » ont formé d'autres femmes à utiliser leurs propres expériences acquises au cours de violences armées, pour parvenir à gérer les conflits entre et au sein des communautés.¹³¹ En Afrique de l'ouest, l'intervention du « Réseau des femmes de la rivière Mano » a été nécessaire pour prévenir un conflit naissant, alors que des milliers de réfugiés entraient en Guinée depuis le Libéria et le Sierra Leone.¹³² Comme l'a reconnu le Conseil de sécurité de l'ONU en 2000, lors du vote de la résolution 1325 sur le rôle des femmes dans le cadre des conflits, il semble y avoir quelque chose d'universel dans le fait que les femmes sont souvent les plus efficaces lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits.



Le contingent indien de la mission des Nations Unies au Libéria (UNMIL), composé majoritairement de femmes, arrive à Monrovia.

Eric Canalstein/UN Photo

L'Etat doit rendre des comptes

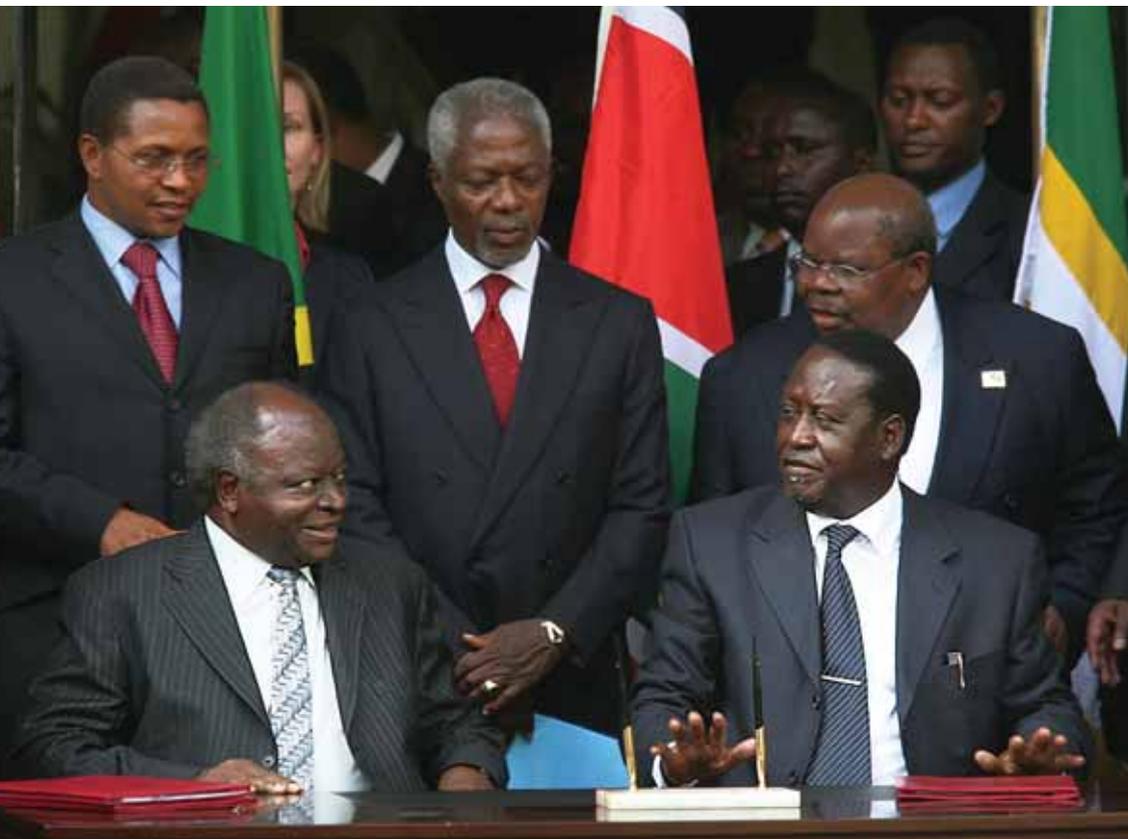
Parfois, les populations défient les autorités qui manquent à assurer leur protection. A Chocó, en Colombie, des civils ont empêché l'expansion d'une politique qui augmentait leurs chances d'être attaqués. Le plan gouvernemental « Gardiens de la forêt » payait des civils pour fournir de l'information (soi-disant sur la production locale de coca).¹³³ En réalité, il n'y avait là qu'une très faible production de coca. Aux yeux de la guérilla, cela impliquait les civils dans le conflit et les plaçait du côté de l'Etat. Comme l'a déclaré un homme en 2007, « si nous avions fait cela, ils nous auraient tous descendus ». ¹³⁴ Un millier de « gardiens » avaient été engagés, et le gouvernement souhaitait en engager un millier supplémentaire. Les populations locales protestèrent et, accompagnés par Oxfam, leurs représentants obtinrent gain de cause auprès du gouvernement colombien. Le plan « Gardiens de la forêt » se poursuit, mais son expansion a été freinée.

Les civils – et de fait la société civile – ne peuvent certainement pas tout faire eux-mêmes. Ce sont les Etats qui portent en premier la Responsabilité de Protéger leurs citoyens. Certains Etats ont des capacités très limitées, mais choisissent de faire ce qu'ils peuvent avec ce qu'ils ont. Il y a certes de mauvais exemples. Mais il existe aussi des exemples de bonnes pratiques, et certains d'entre eux viennent d'Etats sortant des conflits les plus horribles.

Le leadership des gouvernements nationaux

Le Libéria était caractérisé par son très haut degré de violence : meurtres, amputations et niveau de violences sexuelles sans pareil. Selon une étude, 74% des femmes et jeunes filles furent violées au cours du conflit qui a pris fin en 2003.¹³⁵ Comme dans de nombreuses situations post-conflit, une certaine violence se poursuit. L'Association des femmes avocates du Libéria voyaient encore six cas de viol rapportés par jour.¹³⁶ La présidente Johnson-Sirleaf a déployé un Plan d'Action nationale sur la violence basée sur le genre. Il comprend des réformes des systèmes juridique et de santé, avec de meilleures formations, un soutien psychologique pour les survivants, ainsi que des programmes économiques et sociaux pour les femmes et les jeunes filles.¹³⁷

Des actions encore plus ambitieuses sont cependant nécessaires. Les Libériens les plus pauvres, membres de communautés marginales, n'obtiennent aucune réparation lorsque leurs droits sont bafoués. Le système judiciaire est extrêmement faible et ils n'en connaissent de toute manière pas le fonctionnement. Malgré les progrès obtenus dans certains domaines, ces énormes difficultés pratiques laissent place à une culture de l'impunité qui doit encore être combattue.



Simon Maina/AFP/Getty Images

Le président kényan Mwai Kibaki (à gauche) et le chef de l'opposition Raila Odinga (à droite) signent un accord le 28 février 2008 à Nairobi, selon lequel Mr Odinga devient Premier Ministre. La signature a lieu sous les regards du président tanzanien Jakaya Kikwete, du médiateur en chef Kofi Annan et de l'ancien président tanzanien Benjamin Mkapa.

C'est une nouvelle présidente qui a mis l'accent sur la lutte contre les violences sexuelles au Libéria. Ailleurs, les gouvernements existants ont pris note du changement et ont eux-mêmes modifié leurs stratégies, de façon à améliorer la protection de leurs citoyens. En 2006, l'Ouganda a reconnu que les seuls moyens militaires ne permettraient pas de venir à bout de la rébellion de la LRA (Lord's Resistance Army), ni d'assurer la protection des civils. En conséquence, le gouvernement a accepté une cessation des hostilités avec la LRA.

Durant les douze premiers mois du cessez-le-feu, le nombre moyen d'attaques de la LRA est tombé à cinq par mois,¹³⁸ et il a été possible à 900 000 personnes de regagner leurs foyers.¹³⁹ Dans une grande partie du nord de l'Ouganda, des hommes, des femmes et des enfants sont encore sous la menace de violences. Seul un accord politique peut assurer une paix durable ; au moment où sont écrites ces lignes, le processus de Juba poursuit les efforts dans ce sens. En 2007, une enquête d'Oxfam a montré que 60% des déplacés estimaient que la vie était plus paisible depuis le cessez-le-feu. Une femme du camp Madi Opei a confié à Oxfam :

*Ça va mieux maintenant. On peut aller aux champs et envoyer nos enfants chercher de l'eau au puits. Il n'y a pas d'enlèvements.*¹⁴⁰

La valeur ajoutée des organisations régionales

Que ce soit au Libéria ou en Ouganda, les progrès ont résulté d'un choix gouvernemental allant dans le sens d'une plus grande attention donnée à la protection des citoyens. Cependant, même avec la meilleure volonté, certains gouvernements ont du mal à aller dans ce sens. C'est pourquoi les organisations régionales comme l'UA, l'UE, l'ONU et la communauté internationale dans son ensemble doivent partager ce rôle de soutien aux gouvernements les plus directement concernés.

Il peut parfois y avoir un tel manque de confiance ou une telle peur réciproque entre les gouvernements nationaux et les mouvements d'opposition armés qu'il leur est impossible de négocier par eux-mêmes un accord de paix. Les organisations régionales ou autres peuvent parfois servir d'intermédiaires efficaces dans le cadre d'une médiation, et ainsi parvenir à une solution qu'il aurait été difficile d'atteindre autrement. Le rôle de médiateur de Nelson Mandela au Burundi en 1999, suivi en 2003 par le vice-président d'Afrique du Sud Jacob Zuma, ont tous deux été déterminants pour apaiser les violences au Burundi et ont permis le retour de dizaines de milliers de réfugiés burundais.¹⁴¹ La CEDEAO (Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest) a quant à



Des troupes nigériennes, membre de la mission de l'Union africaine au Darfour, patrouillent à Labado (2007).

Paul Jeffrey/ACT-Caritas

elle joué un rôle de médiateur pour réduire les tensions au Togo et en Guinée, respectivement en 2004 et 2007. Et en 2008, c'est Kofi Annan, en tant que référence africaine plus que comme ancien Secrétaire général de l'ONU, qui a contribué à l'obtention d'un accord entre les rivaux politiques kenyans. Comme l'ont fait remarquer certains analystes, dont Thelma Ekiyor de l'Institut ouest africain de la société civile, il s'agit là du travail de fond de certains leaders ou organisations régionales d'Afrique qui assument leur Responsabilité de Protéger.¹⁴² Ces quelques succès s'inscrivent dans un récent mouvement de réussite des médiations pacifiques : entre 2000 et 2005, 17 conflits ont été résolus par la médiation pacifique, alors que seulement 4 se sont soldés par une victoire militaire. Cela confirme le renversement de la tendance prédominante en vigueur durant tout le vingtième siècle, qui était que les guerres se terminaient par la victoire de l'un des deux camps.¹⁴³

A d'autres occasions, les gouvernements nationaux choisissent de ne pas prendre en considération le droit international humanitaire. C'est pourquoi les organisations régionales ou autres doivent être préparées à user de méthodes diplomatiques musclées, à infliger des sanctions et à émettre des éléments incitatifs destinés à infléchir leurs positions.

Enfin, il peut aussi arriver que les gouvernements nationaux se trouvent confrontés à des défis sécuritaires qui dépassent leurs frontières, et face auxquels ils ne peuvent agir seuls. Des organisations régionales comme la CEDEAO en Afrique de l'ouest ou la CDAA (Communauté de Développement d'Afrique Australe), ainsi que le processus de Nairobi en Afrique de l'est, par exemple, ont à tout le moins entamé des démarches en vue de contrôler la prolifération transfrontalière des armes. Aucune de ces organisations n'est parfaitement aboutie, mais elles sont l'exemple d'institutions régionales commençant à assumer les défis sécuritaires auxquels les gouvernements nationaux ne peuvent faire face.

De la même façon, l'AMIS, première mission majeure de l'Union africaine au Darfour, fut loin d'être parfaite. Mais sans elle, le conflit aurait été encore bien plus dévastateur. Au départ, l'AMIS a significativement amélioré la protection de nombreux habitants du Darfour. Dans certaines parties de la région, des soldats de l'UA patrouillaient une à deux fois par semaine dans les zones où les femmes se rendaient pour collecter le bois, et ainsi empêchaient au moins un certain nombre d'attaques.¹⁴⁴ Mais après deux ans d'un soutien insuffisant de la part de la communauté internationale, l'AMIS s'est retrouvée sans ressources et incapable de se protéger elle-même. Ses performances chutèrent donc considérablement. Par la suite, des collaborateurs d'Oxfam ont recueilli les témoignages d'hommes et de femmes déplacés affirmant que des soldats de l'UA avaient fui les violences et ne les protégeaient plus des attaques.¹⁴⁵ Aujourd'hui, en 2008, l'UA engrange une expérience nouvelle, celle de la mission hybride ONU-UA au Darfour. Au-delà de ce cas concret, elle développe la confiance et la capacité nécessaires à appréhender les conflits de façon plus efficace.



Une femme transporte des bananes alors que des soldats polonais de l'EUFOR patrouillent avec des soldats congolais dans les rues de Kinshasa en 2006.

Issouf Sanogo/Getty Images

Le déploiement de telles forces militaires constitue rarement la meilleure façon de protéger les civils, et la méthode échouera toujours, à moins qu'elle ne fasse partie d'une stratégie plus large s'attaquant aux causes politiques et économiques du conflit. La mobilisation de forces militaires demeure néanmoins l'indicateur le plus fiable – étant donné son coût élevé – de la volonté réelle des organisations régionales et des gouvernements étrangers de soutenir la protection des civils dans d'autres pays. Bien que le soutien des pays du Nord à la mission de l'UA au Darfour fût inadéquat, il y a eu des exemples positifs où les gouvernements ou les organisations régionales du Nord ont fourni un complément d'aide vitale à ce que les gouvernements en conflit étaient capables de faire. En 2006, par exemple, l'Australie a aidé les autorités du Timor-Oriental à apaiser les violences. L'UE et l'ASEAN (Association des Nations du Sud-est Asiatique), de leur côté, ont mené avec succès une mission de monitoring à Aceh, en Indonésie.

Afrique et Europe – partenaires pour la paix ?

Le soutien apporté par l'UE à l'UA au Darfour n'a certainement pas été à la hauteur de ce qu'il aurait dû être. Le financement a été relativement conséquent, mais des contributions politiquement plus délicates, comme l'envoi d'hélicoptères européens, n'ont pas pu être réalisées. Néanmoins, le partenariat croissant entre l'UE et l'UA pour la paix et la sécurité, renforçant la capacité de l'UA à prévenir et à réagir aux crises futures, est de plus en plus important. En RDC, l'UE a aidé à réformer les services de sécurité du pays. Elle a également envoyé des troupes à deux reprises : en 2003, pour mettre fin aux violences dans la région de Bunia, et en 2006, pour soutenir les autorités dans l'organisation des élections. Les deux missions présentaient une valeur ajoutée évidente par rapport à la mission onusienne de maintien de la paix déjà présente dans le pays, en raison notamment de leur très haut degré de formation et de l'utilisation d'équipements adéquats. Ce schéma ne constitue donc pas un modèle idéal pour le futur : les missions onusiennes de maintien de la paix devraient être mieux formées et mieux équipées. Mais tant que les principales puissances militaires rechigneront à détacher suffisamment de soldats pour renforcer les missions de l'ONU, cette valeur ajoutée des missions européennes ou autres demeurera.

Cette valeur ajoutée repose aussi sur le fait que l'UA et l'UE réalisent un intérêt commun par le biais de ces missions. L'Afrique a besoin de l'Union européenne car elle constitue un modèle d'organisation régionale ayant construit la paix en généralisant la prospérité. L'UE, de son côté, a besoin de l'UA en raison de la proximité géographique qui fait de l'Europe le premier voisin susceptible de ressentir les effets d'un échec africain à maintenir la paix et la sécurité.



La Salle du Conseil de sécurité des Nations Unies lors d'une réunion sur la protection des civils dans les conflits armés, 2007.

Devra Berkowitz/UN Photo

Ils ont ratifié, en 2007, le premier Plan d'Action (2008–2010) destiné à mettre en œuvre le Partenariat Stratégique UE-Afrique dans une série de matières allant du commerce à la bonne gouvernance. Concernant les aspects militaires, il vise à rendre la nouvelle « Architecture africaine pour la paix et la sécurité » totalement opérationnelle. Cela se traduit par un soutien à diverses initiatives, parmi lesquelles le « Système continental d'alerte précoce » de l'UA, son « Panel des sages » ou la « Force de veille africaine » (dimension civile et militaire).¹⁴⁶

Les structures de l'Union européenne, de même que celles de l'Union africaine, peuvent cependant encore être améliorées. Les réactions de l'UE ont souvent été lentes voire, comme dans le cas du Moyen Orient, divisées. Au Darfour, la « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique » s'est révélée inadéquate pour assurer un financement stable de l'UA. Dans la période d'application de ce Plan d'Action (jusqu'en 2010), l'UE se doit de trouver une solution à ce problème, tout en faisant pression sur l'ONU afin qu'elle mette en place un mécanisme vraiment fiable pour l'Union africaine.

La France a mené toutes les missions européennes de grande envergure en Afrique, parmi lesquelles celles de 2003 et 2006 en RDC ou l'EUFOR au Tchad en 2008. Durant la seconde moitié de l'année 2008, sous présidence française de l'Union, l'Europe a une chance unique de redéfinir plus clairement son rôle global. La Stratégie européenne de sécurité, dessinée en 2003, doit être révisée de façon à y inclure le rôle moteur de l'Europe dans le cadre de la Responsabilité de Protéger, en Afrique et ailleurs.

Cette Stratégie dépasse déjà le seul cadre de l'Afrique. Les 16 missions européennes déployées entre 2003 et 2007 ont été menées de la Macédoine à la Palestine, en passant par l'Afghanistan et l'Indonésie, sans oublier l'Afrique. Elles ont assuré un soutien auprès des autorités nationales et des organisations régionales, comme l'ASEAN ou l'UA. Toutefois, comme l'ont montré les réponses européennes aux crises du Darfour ou du Tchad, les lenteurs et désaccords qui ont jusqu'ici caractérisé la politique extérieure commune de l'Union européenne sont toujours d'actualité.

Au moment où ce rapport est rédigé, la future structure de l'Union européenne en matière de politique étrangère n'est pas encore tout à fait évidente. Pour beaucoup, il faut que l'UE soit dotée d'un représentant plus puissant pour les Affaires extérieures, cumulant les compétences réparties jusque-là entre plusieurs postes et disposant d'une solide administration. Tout le monde s'accorde pour considérer qu'il est temps pour l'UE de mettre à profit son potentiel pour protéger les civils dans le monde entier.

Le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU

Une autre raison pour laquelle l'UE, l'UA et d'autres organisations régionales ont une réelle valeur ajoutée réside dans la faiblesse du système de



Un démineur de la Landmine Action en action dans les montagnes Nuba, Soudan 2003.

Landmine Action

gouvernance mondiale. Si le Conseil de sécurité n'était pas si souvent bloqué par le fait que ses membres permanents protègent leurs intérêts et leurs alliés, et si l'ONU avait à sa disposition des soldats formés et équipés comme ceux des principales puissances militaires, il ne serait pas nécessaire que l'UE ou l'UA imposent leurs propres sanctions aux gouvernements qui malmènent leurs propres civils. Il ne serait pas nécessaire non plus pour l'UE de déployer ses propres troupes afin de soutenir de trop faibles missions onusiennes.

Ainsi, bien qu'étant des éléments-clés du système international reconnu par le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, l'importance de l'UA, de l'UE et des autres organisations régionales repose pour partie sur le fait que l'ONU ne peut, dans les conditions actuelles, assurer les missions qui lui avaient été assignées au départ. Mais cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu d'importantes améliorations apportées à l'ONU.

En 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU a établi que tous les mandats des futures opérations de maintien de la paix devraient inclure des dispositions relatives à la protection des civils se trouvant en danger immédiat, y compris les violences à caractère sexuel.¹⁴⁷ Le Conseil a enfin admis que les soldats de maintien de la paix devaient faire plus que d'imposer la paix entre les parties ou d'assurer le suivi d'une situation de paix fragile. Ils ont le devoir de faire tout ce qui est en leur pouvoir afin de protéger les civils du meurtre et du viol. Ils doivent assurer la mise en œuvre effective de la résolution 1325 du Conseil de sécurité qui appelle les forces de maintien de la paix à combattre les menaces spécifiques touchant les femmes. Jusqu'ici, les forces détachées auprès de l'ONU n'ont simplement pas été formées ou équipées pour assurer cette protection particulière. De plus, la protection des civils ne constitue souvent qu'un des nombreux aspects d'une mission onusienne. Mais, là aussi, un changement se profile. En 2007, l'ONU a développé une doctrine militaire afin de mettre en pratique l'objectif de protection des civils. Soixante ans après le déploiement des premières forces de maintien de la paix en Palestine, le rôle de maintien de la paix de l'organisation est plus large que jamais. Avec plus de 83 000 soldats en uniforme et près de 20 000 civils composant le personnel à la fin de l'année 2007,¹⁴⁸ ces missions ont la possibilité d'être plus efficaces que jamais auparavant.

Ce potentiel n'est cependant toujours pas réalisé, étant donné que les demandes auxquelles est confronté le système de maintien de la paix de l'ONU dépassent de loin les ressources qui lui sont octroyées pour les mener à bien. Trop souvent, les forces de maintien de la paix sont déployées en substitution de l'engagement politique nécessaire pour défaire les nœuds qui sont à l'origine du conflit. Trop souvent, on attend de ces opérations qu'elles livrent des résultats sans mettre à leur disposition le mandat, les ressources ou les leviers politiques nécessaires.

« Il ne peut y avoir de business fructueux dans une société qui ne prospère pas et il ne peut y avoir de société prospère sans un business fructueux. La prospérité a besoin de la paix. »

Nepalese National Business Initiative (NBI) (2005) bulletin d'information (Katmandou, Népal: NBI).

Malgré le scepticisme de certains, quelques accords internationaux ont également eu un impact significatif. La Convention internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel de 1997 a contribué à faire chuter le nombre de victimes annuelles de plus des deux-tiers.¹⁴⁹ Il reste beaucoup à faire, mais grâce en partie au succès de ce traité, une opportunité s'ouvre pour assurer le contrôle du commerce des armes légères et autres armes conventionnelles. Fin 2006, lors de l'Assemblée générale des Nations unies, la plupart des gouvernements se sont manifestés en faveur d'un Traité sur le commerce des armes et ont accepté de travailler à la mise en place d'un instrument contraignant créant, pour la première fois, des normes communes en matière de transferts internationaux d'armes conventionnelles.

Le rôle du secteur privé

C'est en premier lieu aux gouvernements que revient la responsabilité de protéger leurs citoyens. C'est d'ailleurs par eux ou par des organes intergouvernementaux qu'ont été prises la plupart des initiatives mentionnées ci-dessus. Mais tout ceci s'inscrit dans un cadre plus global, où le secteur privé, la société civile et d'autres ont un rôle de taille à jouer dans la protection des civils.

Malgré les profits engrangés par certains grâce au pillage de ressources ou le commerce des armes, la majorité des entreprises tentent de prospérer dans un cadre pacifique et ont de ce fait intérêt à ce que la sécurité soit assurée. En Colombie, Interconexión Eléctrica SA, le principal fournisseur d'électricité du pays, a vu ses pylônes attaqués 1200 fois entre 1999 et 2006. « Il y avait un sentiment de crise », a déclaré la compagnie, « nous devons faire quelque chose pour ramener la stabilité et une paix durable ». Elle a mis sur pied une vingtaine de « programmes de paix et de développement », et a convaincu d'autres entreprises de faire de même.¹⁵⁰

Datu Paglas, sur l'île de Mindanao, aux Philippines, était l'un des endroits les plus violents de la région. Mais trois sociétés – PagCorp, La Frutera, et Oribanex – ont développé une plantation de bananes où les musulmans et les chrétiens étaient amenés à travailler ensemble. « Les chrétiens ne sont plus considérés comme supérieurs ou plus spécialisés que les employés musulmans », expliquait un formateur en 2006. La plantation a contribué à réduire les tensions inter-religieuses. La région est plus sûre et les rebelles du MILF (Moro Islamic Liberation Front) n'essayent plus d'entraîner les travailleurs musulmans dans le conflit. Aujourd'hui, la plantation est aussi l'une des plus rentables des Philippines.¹⁵¹

Les compagnies étrangères peuvent aussi avoir un impact positif – ou empêcher un impact négatif – au travers de leurs opérations et investissements. Des organisations telles que International Alert et Amnesty International ont développé un code de bonne conduite afin de s'assurer,



En utilisant le bois de chauffage plus efficacement, les femmes au Darfour peuvent réduire le nombre de voyages dangereux nécessaires à la collecte du bois en dehors des zones sécurisées autour des camps (2005).

Oxfam GB

par exemple, que les entreprises ne recrutent pas d'agents de sécurité ayant été reconnus coupables de manquements aux droits de l'homme. D'autres sociétés ont utilisé leurs investissements pour jouer sur d'autres comportements d'entreprise. En 2006, un certain nombre d'entreprises, fonds et banques européennes ont retiré leurs investissements dans des compagnies impliquées dans la production d'armement à sous-munitions.¹⁵²

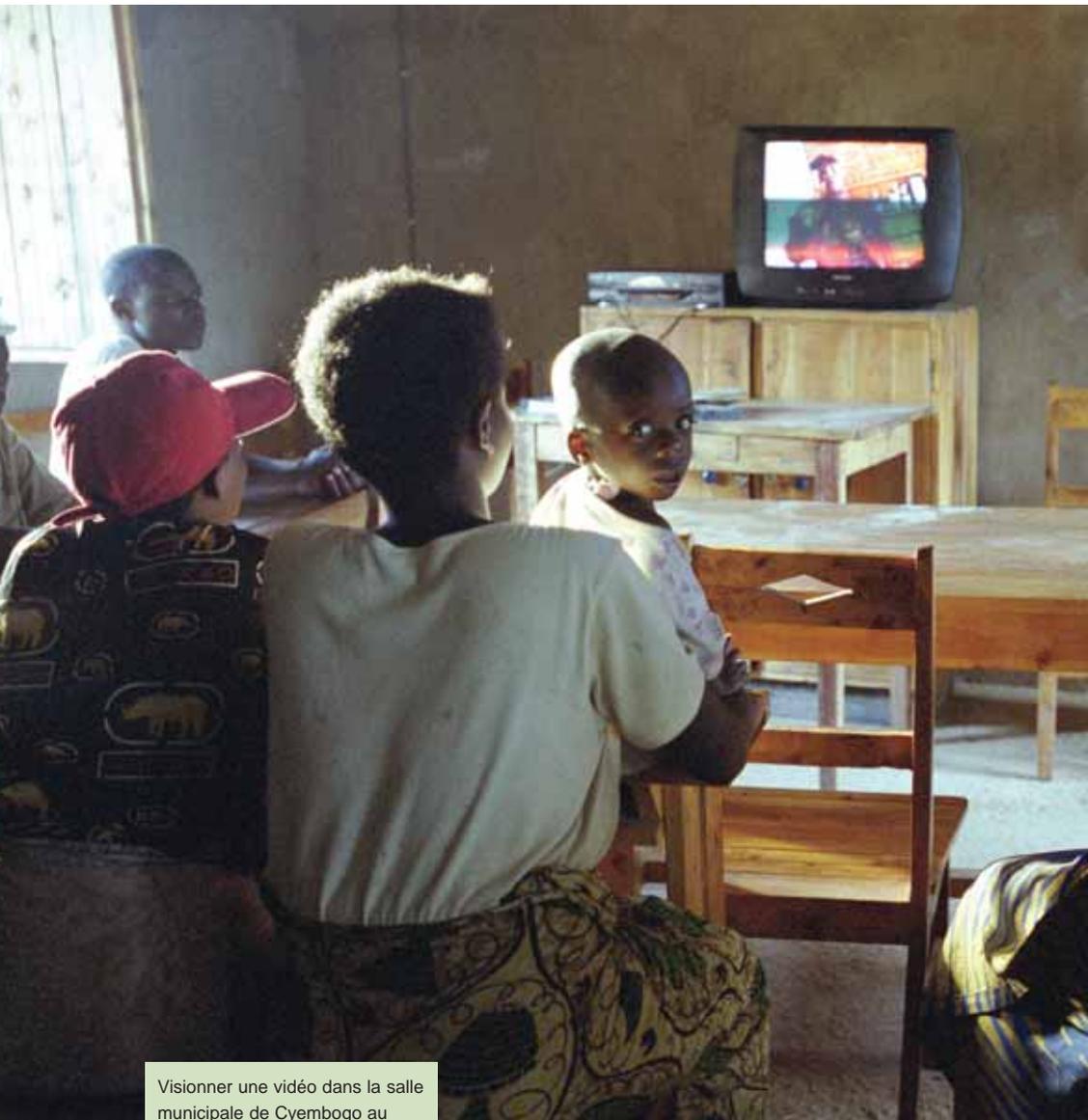
Il est trop tôt pour affirmer que la protection des civils est devenue un aspect important de la responsabilité sociale de la plupart des entreprises. Le potentiel qu'ont certaines compagnies d'alimenter des conflits est resté important. Le manque de responsabilité de certaines compagnies mercenaires a été mis en lumière par les agissements de Blackwater en Irak. La société fut forcée de se retirer du territoire après avoir été accusée d'avoir causé la mort de 17 civils à Bagdad en septembre 2007.¹⁵³ De la même façon, une grande partie de l'industrie militaire demeure largement hors de contrôle. Mais il y a aujourd'hui un nombre croissant d'exemples positifs dans le secteur privé, dont on peut tirer des lignes de conduite à suivre par les sociétés les plus progressistes.

La protection humanitaire

Alors que la plupart des entreprises cherchent (raisonnablement) à éviter les zones de conflit, les agences humanitaires n'ont quant à elles pas le choix. Elles soutiennent les populations dans le besoin, même dans les circonstances les plus dangereuses. Et lorsque les gouvernements n'assurent pas la protection de leurs citoyens, la tâche incombe de plus en plus aux agences humanitaires sur le terrain, qui essaient alors d'instaurer des mesures de sécurité en plus de l'apport d'aide traditionnel. Elles veillent en outre à ce que la fourniture d'aide elle-même ne compromette d'aucune manière la sécurité des civils. En 2007, Marc Dubois, Responsable des Affaires humanitaires chez Médecins sans Frontières, a écrit que « la violence contre les civils au Darfour aurait continué plus fortement encore sans les efforts de protection des ONG humanitaires (entre autres) ».¹⁵⁴ Dans la ville de Kebkabiya, Oxfam et Relief International ont formé 400 femmes à la construction de fours moins gourmands en carburant, de façon à ce qu'elles soient moins souvent exposées au risque d'attaques dans leur recherche de bois. Khadija était l'une d'elles :

*Mes enfants sont plus en sécurité. Puisque l'on s'éloigne moins pour récolter du bois, les risques d'attaques violentes ont été réduits.*¹⁵⁵

En réalité, juger de la meilleure manière pour renforcer la sécurité des individus est loin d'être un exercice facile. La question qui se pose n'est pas toujours simplement celle de savoir comment fournir de l'aide. L'aide elle-même est susceptible d'augmenter les menaces pesant sur les civils. Durant trois mois en 2007, les familles de Kisharo, en RDC, ont demandé aux ONG



Visionner une vidéo dans la salle municipale de Cyembogo au Rwanda; un cinéma communautaire pour les Tutsis et les Hutus, partie intégrante d'un projet plus large visant à rassembler les communautés Tutsi et Hutu autour d'un travail de développement (2003).

Ami Vitale/Oxfam

internationales présentes de cesser la distribution de bâches en plastique car ils craignaient plus d'être attaqués par des pillards que d'être sans toit. ¹⁵⁶

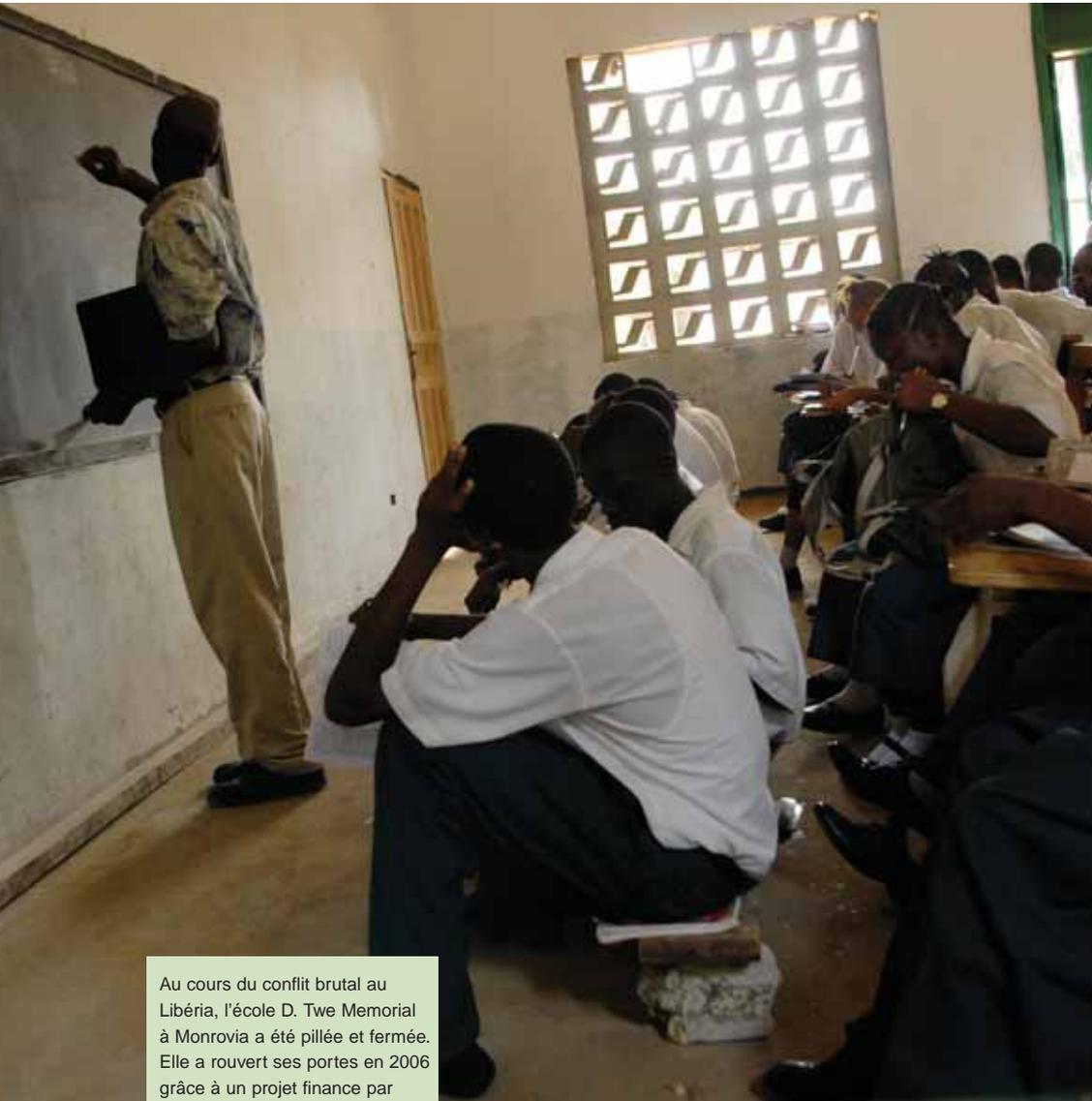
Influence

Les travailleurs humanitaires ne savent que trop bien que ce qu'ils peuvent faire pour protéger les populations ne constitue qu'une petite partie de ce que devraient faire les gouvernements. Mais ils sont aussi de plus en plus conscients des impacts de leurs programmes sur la sécurité des populations, et sont souvent bien placés pour convaincre les organes institutionnels d'assumer leurs responsabilités. Au Timor-Oriental par exemple, une enquête d'Oxfam auprès des réfugiés (leur demandant où ils voulaient être relogés) a contribué à persuader le gouvernement indonésien de changer sa politique, qui aurait entraîné le retrait de réfugiés de leurs communautés.

Le potentiel d'influence des agences humanitaires peut évidemment aller bien plus loin que cela. Au cours des dix dernières années, elles ont de plus en plus été amenées à commenter les conflits pour les médias internationaux, et sont même régulièrement consultées par les membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce gain de crédibilité les a placés devant un nouveau problème : elles doivent choisir entre la dénonciation des gouvernements qui maltraitent leurs civils ou le fait de faire profil bas, par peur d'être expulsé du territoire et de ne plus pouvoir assurer l'aide nécessaire. Ces dernières années, Oxfam et un certain nombre d'autres agences sont devenues expertes dans la recherche d'une troisième voie par rapport à ce choix. Alors que leurs programmes sur le terrain sont plus axés sur la sécurité des bénéficiaires, leur plaidoyer s'est diversifié, se traduisant parfois par l'usage d'une discrète « diplomatie humanitaire » et d'autres fois par de larges campagnes publiques, le choix dépendant des risques et bénéfices propres aux différentes crises.

Un développement pour la paix

Un autre secteur, bien plus large encore que celui de l'humanitaire, a également mis à profit son expérience de travail dans le cadre de conflits. Les bailleurs et agences de développement ont constaté l'impossibilité d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement avec un nombre si important de conflits. Et pourtant, pour deux raisons, ils ont eu du mal à fournir suffisamment d'aide au développement dans les pays menacés de conflits pour contrecarrer cette tendance. Premièrement, il est à la fois coûteux et risqué de fournir une aide au développement aux « Etats fragiles » (qu'ils soient en conflit, qu'ils en émergent ou qu'ils risquent d'en connaître un), eux qui sont le plus à la traîne dans la poursuite des OMD. Deuxièmement, le terme même d'« Etats fragiles » est vague et très susceptible de décourager



Au cours du conflit brutal au Libéria, l'école D. Twe Memorial à Monrovia a été pillée et fermée. Elle a rouvert ses portes en 2006 grâce à un projet financé par Oxfam qui a fourni de l'emploi à la population locale qui a restauré les bâtiments et fabriqué de nouveaux uniformes et mobiliers scolaires. Cette éducation et cet emploi ont au moins permis d'apporter une sorte de dividende de paix.

Aubrey Wade/Oxfam

une assistance vers ces pays qui en ont pourtant le plus besoin.¹⁵⁷ En 2006, ces pays n'ont bénéficié que de 10 à 15% de l'aide officielle au développement.¹⁵⁸

Le souci des bailleurs de montrer que leur aide est efficace les a découragés de diriger celle-ci vers les pays à risque. Cependant, certains reconnaissent qu'il s'agit là d'une vision à court terme et commencent à se tourner vers ces pays. Comme l'a écrit en 2006 Robert Picciotto, Professeur invité au King's College de Londres, « pour obtenir les meilleurs résultats, il faut voir l'aide comme un capital-risque. Si vous parvenez à éviter la guerre, ce sont 60 milliards de dollars dans la banque ».¹⁵⁹

Cette nouvelle attitude envers les projets de développement dans les pays où règne l'insécurité doit être encouragée. Malgré le défi que cela représente, les bailleurs doivent investir dans les pays où les risques de conflit sont les plus élevés. Il faut investir dans des institutions efficaces et responsables, des moyens de subsistance pacifiques et l'égal accès aux services de base, afin que le manque de ces éléments ne soit plus une source d'instabilité.

Au niveau micro, certains bailleurs et agences de développement ont également un système d'évaluation destiné à s'assurer que leurs interventions réduisent, plutôt que n'augmentent, les risques de conflit. Une aide au développement inadéquate, tout comme une assistance humanitaire inadéquate, peuvent aggraver une situation donnée en augmentant l'inégalité entre des groupes qui bénéficient de l'aide et d'autres qui n'en bénéficient pas. Une aide adéquate peut avoir l'effet inverse. Même si certaines parties du Kenya semblaient dans la violence au début de l'année 2008, les collaborateurs d'Oxfam purent sauver des vies en se basant sur la construction d'une paix locale engagée depuis quelques années. Daniel Kiptugen, Responsable paix et réconciliation d'Oxfam, a raconté l'incident suivant en janvier 2008 :

Il y avait un couple, tous deux étaient très malades. Des jeunes de la région étaient sur le point de brûler leur abri. Ils m'ont envoyé un message en me demandant d'intervenir. Avec deux anciens de la communauté, je suis allé parler aux jeunes. Je leur ai dit qu'ils devaient respecter le caractère sacré de la vie humaine. Je leur ai demandé quelle chance ils laissaient à ce couple, et s'ils auraient apprécié que leurs familles se retrouvent dans la même situation. Ils se sont sentis honteux.

Daniel Kiptugen a réussi à faire en sorte que le couple et leurs enfants soient relogés dans un endroit plus sûr.

Les progrès sont inégaux. Selon l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique), les bailleurs octroient davantage de fonds aux Etats fragiles et en situation de post-conflit, mais ce n'est toujours pas suffisant. En 2007, elle a estimé que l'UE, sept ans après s'être engagée à inscrire la prévention des conflits dans ses programmes de développement, devait encore faire « un usage plus systématique d'outils d'analyse des conflits dans le cadre de

Colombie (2006)

Quelle est la meilleure solution au conflit avec la guérilla et les paramilitaires ?

La négociation	69.5%
Une solution militaire	26.3%
Sans avis	4.2%

Source: J.C. Rodríguez et M.A. Seligson (2007), 'The Political Culture of Democracy in Colombia' 2006, USAID, Universidad de los Andes et Vanderbilt University.

leurs programmes nationaux. »¹⁶⁰ Les agences de développement gouvernementales et de la société civile doivent continuer à progresser dans leurs méthodes d'évaluation destinées à s'assurer que leurs programmes prennent en compte les risques de conflit – ou, encore mieux, contribuent à la prévention des conflits.

Les mouvements pour la paix et la protection

Une grande partie de ce chapitre a traité des personnes directement impliquées dans des conflits et faisant ce qu'elles peuvent afin de se protéger elles-mêmes et autrui. Il reste un point à aborder. Des millions de personnes qui ne sont pas directement touchées, qui ne connaissent personne qui ait été tué, violé ou déplacé, font également tout ce qu'elles peuvent dans le sens d'une plus grande protection.

Ce sentiment d'empathie débute dans les pays concernés. Deux tiers des colombiens sont en faveur de négociations avec les guérillas et avec les paramilitaires, plutôt que d'en appeler à une solution militaire ou de soutenir l'approche du Président Uribe qui consiste à s'opposer aux guérillas et à négocier avec les paramilitaires. Au Moyen-Orient, la plupart des israéliens et des palestiniens souhaitent des négociations, et non pas la prolongation de l'occupation ou du cercle vicieux de la violence.¹⁶¹ Au Soudan, il y a un large sentiment de désarroi face aux tueries du Darfour. Une étude de 2004 a montré que les citoyens d'autres régions du pays étaient touchés par le sort des habitants du Darfour et émettaient de vives critiques à l'égard de ceux qu'ils tenaient pour responsables.¹⁶²

Les événements du Darfour ont bien sûr eu un retentissement beaucoup plus large, y compris dans d'autres parties de l'Afrique. Dans une enquête menée dans huit pays d'Afrique, 65% des répondants ont affirmé que l'ONU devait faire ce qui était nécessaire pour mettre fin aux graves violations des droits de l'homme, telles que celles du Darfour.¹⁶³ Dans le monde entier, la coalition « Globe for Darfur » a organisé des « Journées du Darfour » afin de maintenir la crise en haut de l'agenda des gouvernements. En 2008, de telles associations travaillent pour établir les bases d'une nouvelle coalition mondiale pour la Responsabilité de Protéger. Elles font pression pour répondre par l'action à toutes les crises, faisant ainsi écho au sentiment général que bien plus doit être fait. Dans une enquête internationale de 2007, 76% des chinois et 74% des américains affirmaient que le Conseil de sécurité de l'ONU avait la responsabilité de mettre fin aux graves violations des droits de l'homme dans le monde entier.¹⁶⁴

Transformer l'opinion publique en politiques gouvernementales n'est pas toujours évident. En 2003, les millions de personnes de par le monde ayant



Un photomontage de quelques uns des portraits de la Pétition au Million de Visages lancées par la campagne « Contrôlez les Armes » en faveur d'un Traité international sur le commerce des armes (2006).

Oxfam

manifesté contre l'invasion planifiée de l'Irak ont pu constater la difficulté de modifier les objectifs politiques d'un gouvernement. Néanmoins, il existe des exemples de cas où les gouvernements, calculant les coûts politiques de différentes options, ont pris conscience de l'importance de la pression citoyenne. Aux Etats-Unis, ceux qui ont mené campagne pour le Darfour ont joué un rôle important dans l'augmentation du soutien financier américain à l'égard de la mission de l'UA et de la force hybride UA-ONU.¹⁶⁵

Au delà de ces crises, des centaines de milliers de personnes se sont impliquées dans des problématiques plus larges. En 1997, la convention internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel fut le résultat d'une campagne mondiale sans précédent, regroupant plus de 1100 associations dans plus de 60 pays, qui a encouragé les négociations intergouvernementales menées par le Canada. En 2003, le réseau d'action internationale sur les armes légères (IANSA) s'est joint à Amnesty International et Oxfam pour animer la campagne « Control Arms » afin de faire pression pour soutenir les communautés voulant se débarrasser des armes – et pour favoriser l'établissement d'un Traité sur le commerce des armes destiné à en contrôler la fourniture. A cette époque, seuls trois gouvernements leur apportaient leur soutien. Suite à une campagne internationale de grande envergure, ils furent rejoints par d'autres, des groupes de gouvernements se formant sur une base régionale pour travailler à l'établissement d'un Traité sur le commerce des armes. A l'Assemblée générale de l'ONU en 2006, 153 gouvernements votèrent le début des négociations en vue d'aboutir à un Traité sur le commerce des armes destiné à mettre fin aux transferts illicites d'armes.

En 2007, le Secrétaire général de l'ONU a appelé tous les gouvernements à présenter leurs vues quant à la faisabilité et aux dispositions à inclure dans un Traité sur le commerce des armes. Une « consultation populaire » a été lancée dans plus de 50 pays afin de faire écho à cette démarche diplomatique et de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils répondent à l'appel du Secrétaire général. La manœuvre a été couronnée de succès. Généralement, 10 à 12 gouvernements envoient leur contribution à une telle consultation onusienne. Cent pays, un record, ont envoyé leur contribution sur le Traité sur le commerce des armes. En 2008, la phase suivante du processus est en cours.

Les obstacles

De très nombreuses personnes, dans le monde entier, sont donc capables de se mobiliser en faveur de la protection des civils. Quels sont dès lors les obstacles auxquels ils sont confrontés ? Le chapitre 4 souligne le manque de respect des rebelles (et de certains gouvernements) pour le droit international humanitaire, ainsi que le fossé séparant la théorie de la pratique en matière de protection des civils.

« Lorsque les paramilitaires sont entrés dans notre hameau, c'était leur sixième incursion dans La Gabarra; la première eut lieu à Socuavo. 9 personnes y furent assassinées. Au fur et à mesure que les paramilitaires avançaient, ils continuaient de tuer, tuer, tuer, tuer. Lorsqu'ils arrivèrent à Vetas, près d'un lieu appelé 46, ils ont attaqué un bâtiment et tué et blessé des occupants. »

'Ana Dilia', déplacée de Catatumbo, Nord de Santander, Colombie, interrogée par l'Internal Displacement Monitoring Centre.

Source: Norwegian Refugee Council (2007) 'Let it be known: internally displaced Colombians speak out', Bogotá: IDMC, p. 38.

Contre la protection des populations

Les exemples positifs de gouvernements ou de citoyens prenant des initiatives en vue de protéger les civils ne manquent pas. Ils demeurent cependant des exemples ponctuels, et non la norme, car il y a aussi de nombreux exemples d'Etats ou d'acteurs non étatiques choisissant d'attaquer, de terroriser et de menacer des civils en presque totale impunité. Ce choix de tuer constitue la cause fondamentale des souffrances que nous avons évoquées. C'est également dans ce choix que repose la principale responsabilité. Il y a un énorme fossé entre les préceptes du droit international humanitaire et la façon dont les belligérants choisissent de se battre. A ce fossé en correspond un autre : celui existant entre ce que les gouvernements et la communauté internationale disent vouloir faire pour protéger les civils, et ce qu'ils font effectivement. Ce chapitre traite de ces deux fossés.

Les raisons de tuer

En 2007, le théoricien de l'humanitaire Hugo Slim a distingué quatre types d'« idéologies anti-civils » qui amènent des individus à s'attaquer aux civils. Certains, écrit-il, comme les janjawids du Darfour ou les meurtriers de Srebrenica, « rejettent l'idée de civil... ils voient chaque ennemi, qu'il soit jeune, vieux, femme ou homme comme une menace devant être totalement annihilée. » D'autres « acceptent le concept de civil mais estiment que la cause qu'ils défendent est si importante qu'elle l'emporte sur la notion de protection des civils. » Certains sont d'avis de ranger dans cette catégorie la majorité des chefs de guerre en Irak, ainsi que de nombreux autres acteurs non étatiques de par le monde.

Slim classe Al-Qaeda dans un troisième groupe de meurtriers qui « considère l'identité civile comme une notion insaisissable et ambiguë. Pour eux, le paysan, la journaliste, le membre d'un autre clan, le professeur ou l'amie du policier ne sont pas *seulement* des civils ». La quatrième catégorie définie par Slim comprend ceux, comme les soldats d'armées majeures, qui regrettent sincèrement la perte de civils, mais à qui il arrive malgré tout d'en tuer.¹⁶⁶ Toutes ces idéologies sont communes parmi les insurgés et les rebelles, mais sont malheureusement aussi présentes chez certaines forces gouvernementales. En RDC, les soldats du gouvernement furent à l'origine de la moitié des violations des droits de l'homme rapportées en 2006. Très peu de ces

« Nos combattants ne sont pas payés. Ils ne peuvent donc pas s'offrir de prostituées. Si nous demandons poliment aux femmes de venir avec nous, elles ne vont pas accepter. Il nous faut donc les faire obéir pour que nous obtenions ce que nous voulons. »

Un soldat en République Démocratique du Congo

Source: J. Ward (2005) 'Broken bodies, broken dreams: violence against women exposed', Nairobi: IRIN, p. 182.

violations firent l'objet d'une enquête, et ce en raison de ce que la MONUC (Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo) a appelé « les ingérences systématiques dans l'administration judiciaire ». ¹⁶⁷
Une femme a raconté à Oxfam :

Ces soldats qui sont censés nous protéger, comment se fait-il qu'ils viennent et qu'ils nous violent? Ce n'est pas de la protection. Les femmes ont peur. Elles tremblent à la vue de soldats. ¹⁶⁸

En Afghanistan, en 2007, Oxfam a interrogé 500 civils dans six provinces et a établi que 53% des personnes interrogées nommaient les Talibans, les chefs de guerre, les trafiquants de drogue ou les criminels comme représentant les principales menaces à la sécurité. Près de la moitié ont également cité les querelles locales autour des ressources (50% a cité la terre, 43% l'eau) comme une cause encore plus grande d'insécurité. Mais une minorité non négligeable – 25% – percevait également la coalition internationale ou les officiels afghans comme une menace importante. ¹⁶⁹

La capacité étatique et la volonté de protéger

Lorsqu'un Etat ne parvient pas à protéger ses citoyens, ce n'est pas toujours en raison d'un manque de volonté : il peut s'agir d'un manque de moyens. Lorsqu'Ellen Johnson-Sirleaf devint présidente en 2006, le budget du Libéria ne s'élevait qu'à un million de dollars. Les agents de police gagnent 30 dollars par mois, peu de juges sont des juristes formés et la prison centrale de Monrovia n'est qu'un bâtiment en ruines, où les prisonniers sont entassés à dix par cellule. ¹⁷⁰ La plupart du temps, c'est une combinaison d'incapacité et de manque de volonté qui empêche la protection des civils. Le gouvernement du Sud Soudan – un Etat dans l'Etat créé suite à l'accord de paix de 2005 – n'a que peu de ressources disponibles pour protéger ses citoyens, à cause notamment du manque de soutien international. Mais le manque de volonté politique, de formation, de contrôle, et de moyens pour garantir le respect de la loi sont également en cause. Ces carences expliquent pourquoi les membres de l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) continuent de commettre des crimes ou de faire du racket aux carrefours, ¹⁷¹ poursuivent le recrutement d'enfants soldats ou encore pourquoi les enquêtes sur les violences sexuelles commises par les soldats de l'APLS sur de très jeunes filles n'aboutissent pas. ¹⁷²

Certains gouvernements invoquent la « protection » non pas pour protéger les civils mais bien pour atteindre leurs propres objectifs. Trop de civils sont abusés, non pas par des rebelles ou des insurgés, mais par les services de sécurité étatiques qui sont censés les protéger. Jusqu'en 2006, date à laquelle



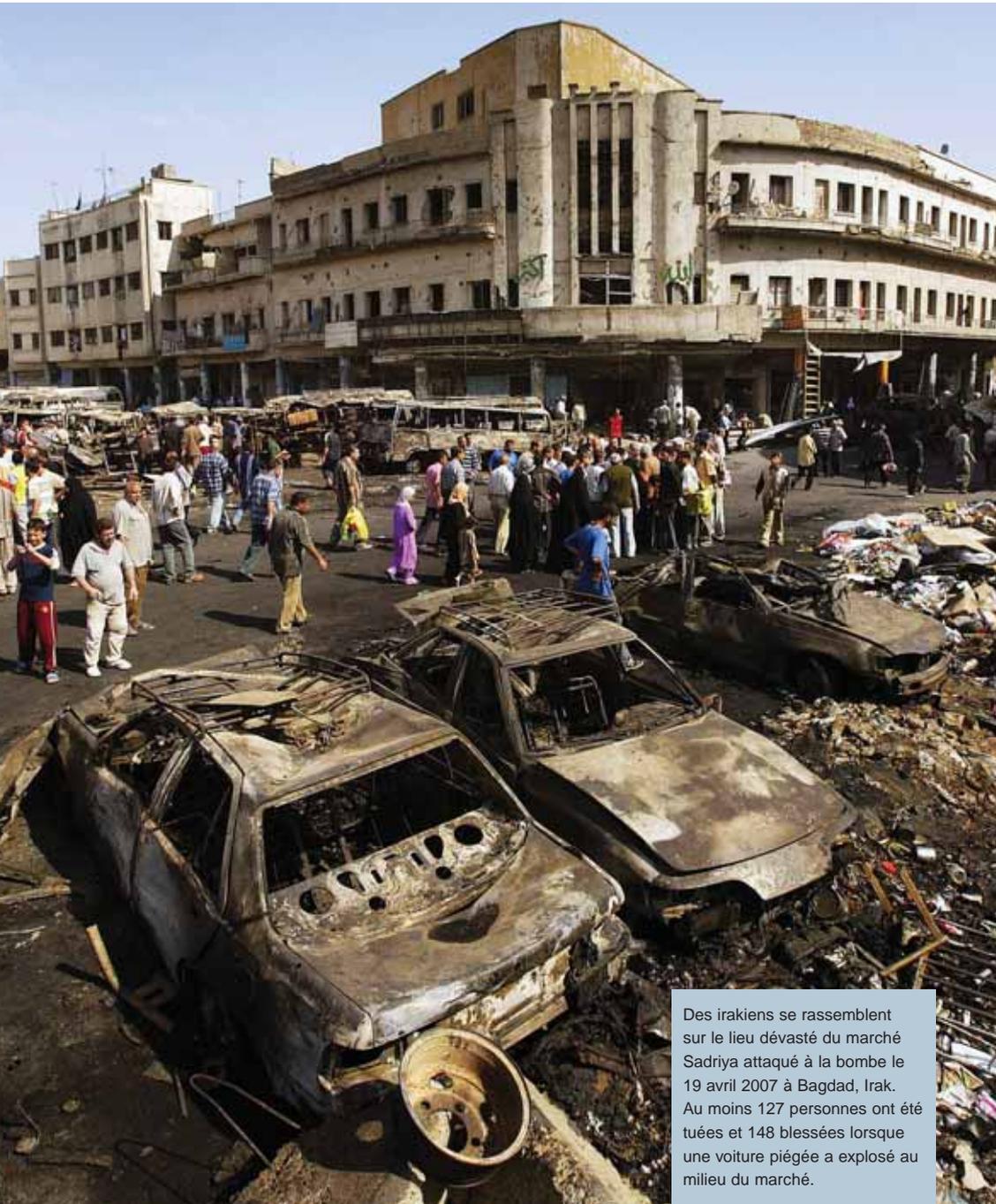
Des jeunes filles déplacées dormant sur le sol en béton d'un « dortoir » exigü aménagé dans l'école primaire de Kotido en Ouganda. Les enfants en fuite vers Kotido suite aux attaques de la Lord's Resistance Army de juillet 2002. La plupart sont arrivés avec les seuls vêtements qu'ils portaient.

l'Ouganda accepta un cessez-le-feu avec les rebelles de la LRA, le gouvernement poursuivit sa campagne militaire, menée soi-disant pour protéger ses citoyens, mais qui en réalité était elle-même la cause du déplacement de centaines de milliers d'individus.¹⁷³ L'Ouganda pensait donc pouvoir trouver une solution militaire, échoua dans cette tentative et masqua cette stratégie manquée en ayant recours au vocabulaire de la « protection ». Ce n'était pas le premier pays à agir de la sorte. Lorsque les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont réalisé qu'ils ne pouvaient plus justifier leurs actions en Irak en invoquant la protection de leurs citoyens face aux armes de destruction massive, ils ont tenté de justifier leur invasion en avançant l'argument de la protection des irakiens. En 2004, Tony Blair, l'ancien premier ministre britannique, fut contraint de dire : « Nous avons sans aucun doute la responsabilité d'agir quand une population est sous l'emprise d'un régime comme celui de Saddam ».¹⁷⁴

Se prémunir contre le scepticisme

Certains gouvernements – surtout dans le sud, où l'ingérence des occidentaux a causé de nombreuses souffrances – sont sceptiques lorsque les gouvernements occidentaux invoquent la protection des civils pour justifier l'invasion d'un pays comme l'Irak. Cela engendre chez certains un scepticisme plus large, touchant l'ensemble des efforts internationaux en vue de protéger les civils. Lorsque, au sommet mondial de l'ONU en 2005, les gouvernements ont accepté leur Responsabilité de Protéger les civils, certains l'ont fait sans enthousiasme. Ils craignaient une nouvelle idée noble trop facilement pervertie.

Pour s'en prémunir, de nouveaux accords internationaux pourraient être utiles. Comme l'a proposé Kofi Annan alors qu'il était encore Secrétaire général de l'ONU, il devrait y avoir un accord onusien sur les principes guidant le Conseil de sécurité avant qu'il n'autorise une mission de protection des civils. Ceci autant pour éviter une guerre similaire à celle en Irak, que pour éviter la paralysie face à une crise comme au Rwanda. Un tel accord doit établir clairement que seules les menaces de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité à l'encontre d'un nombre significatif d'individus – et non les objectifs politiques des membres puissants du Conseil de sécurité – peuvent justifier l'envoi d'une force destinée à protéger les civils. Mais cela ne suffit pas. Des principes clairs doivent également être établis concernant l'usage de tous les instruments disponibles, depuis l'imposition de sanctions par le Conseil de sécurité jusqu'à la suspension de membres d'organisations régionales, comme l'Union africaine.



Des irakiens se rassemblent sur le lieu dévasté du marché Sadriya attaqué à la bombe le 19 avril 2007 à Bagdad, Irak. Au moins 127 personnes ont été tuées et 148 blessées lorsque une voiture piégée a explosé au milieu du marché.

L'échec de la guerre contre le terrorisme

La « guerre contre le terrorisme » a eu un impact majeur sur des civils dans le monde entier. En 2006, deux tiers des nouveaux réfugiés de par le monde venaient d'Irak et d'Afghanistan.¹⁷⁵ Depuis lors, le nombre croissant de réfugiés dans le monde est presque uniquement dû à ceux qui fuient la guerre en Irak. Jusqu'à présent, cette guerre constitue l'exemple par excellence de l'écart entre l'objectif, comprenant la protection des civils, et les résultats, augmentant la vulnérabilité de ces mêmes civils. Selon le département d'Etat américain, le nombre d'attaques terroristes dans le monde avait augmenté de 28% en 2006. Bien qu'il n'y ait pas eu de second 11 septembre, le nombre d'attaques en Europe et au Moyen-Orient a augmenté. En 2007, le gouvernement américain a également reconnu que « l'intervention en Irak... a été utilisée par les terroristes pour favoriser une radicalisation de l'extrémisme qui a contribué à l'augmentation de l'instabilité dans les pays voisins. »¹⁷⁶

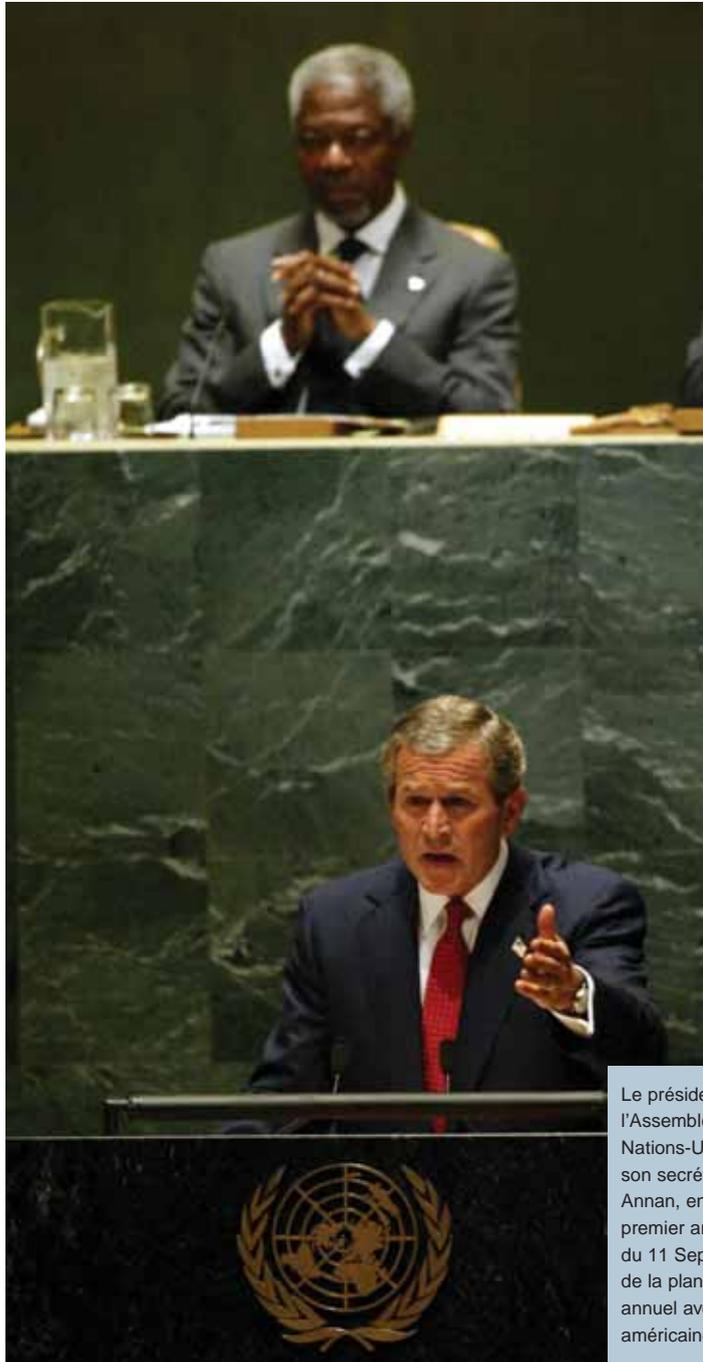
Jusqu'à la fin de 2006, les actions américaines en Irak et en Afghanistan étaient menées selon la doctrine de contre-insurrection propre aux années 1980 (dont la principale inspiration fut le Vietnam). Michael O'Hanlon, de la Brookings Institution, a expliqué l'impact de cette doctrine sur les civils irakiens:

Durant les premières années de la guerre en Irak, les forces américaines ont été trop négligentes dans leur usage de la force, trop enclines à reléguer au second plan la protection de la population. Les soldats ont parfois tiré sans distinguer les civils des combattants et ont maltraité des prisonniers, comme dans le cas tristement célèbre d'Abu Ghraib. Ils ne se sont apparemment que peu préoccupés du bien-être de la population locale lorsqu'ils ont toléré les pillages et le chaos qui ont suivi la chute de Saddam.¹⁷⁷

En décembre 2006, après que trois années de guerre se soient déjà écoulées en Irak, le Général David Petraeus et le Marine Lt. Gén. James Amos ont publié un nouveau manuel de contre-insurrection à l'intention de l'armée et de la marine américaines partout dans le monde.¹⁷⁸ Implicitement, celui-ci critiquait largement ce qui avait été fait en Irak. Il appelait à un usage restreint de la force pour remplacer les « pratiques inefficaces », dont notamment :

- une trop grande importance donnée au fait de tuer ou de capturer des ennemis par rapport au souci d'assurer la sécurité des populations ; et
- l'ignorance des procédures gouvernementales applicables en temps de paix, comme les procédures légales.

Selon l'« Iraq Index », principale source d'analyse non partisane de la guerre en Irak, les troupes américaines auraient tué jusqu'à sept civils irakiens par semaine dans les premières années après le début de la guerre. A la fin de 2006, ce chiffre était tombé à un par semaine, en raison apparemment de la décision de donner une plus haute importance à la sécurité des civils.¹⁷⁹



Le président Bush s'adresse à l'Assemblée générale des Nations-Unies sous le regard de son secrétaire général Kofi Annan, en 2002. Un jour après le premier anniversaire des attaques du 11 Septembre, les dirigeants de la planète ouvraient leur débat annuel avec les menaces d'action américaines contre l'Irak.

Doug Mills/AP Photo

En Afghanistan, au contraire, la coalition s'est avérée incapable de faire chuter le nombre d'attaques violentes – en augmentation de près de 25% en 2007¹⁸⁰ – et les forces américaines comme celles de l'Otan ont abattu des centaines de civils afghans chaque année, malgré les nombreux appels à la retenue du président Karzai.¹⁸¹ Durant la seule première moitié de 2007, 230 femmes et enfants ont été tués par les forces afghanes ou internationales.¹⁸² Il a été évalué que, sur l'ensemble de l'année, la moitié des civils tués l'ont été par les forces afghanes ou internationales, et non par des Talibans ou des criminels.¹⁸³ L'impact de ces chiffres sur le soutien reçu par la coalition n'est pas surprenant; comme l'a déclaré un afghan en 2007 :

*Les Talibans ont tué deux membres de ma famille. Les forces d'invasion en ont tué 16. Devinez de quel côté je me trouve.*¹⁸⁴

Dans le monde entier, le sentiment d'impunité découlant d'un si grand nombre de victimes civiles et de violations volontaires des droits de l'homme s'est invariablement révélé contre-productif. Ses seuls bénéficiaires sont les rebelles, qui y gagnent en soutien. En 2007, le gouvernement de transition somalien a arrêté des centaines d'opposants à Mogadiscio, dont beaucoup se sont plaints d'avoir été torturés par la police. Le soutien en faveur de l'opposition islamiste n'en a été que plus grand. Comme l'a déclaré Abdullah Mohammed Shirwa, membre de l'organe de surveillance Somali Peace Line : « ils créent des terroristes ». ¹⁸⁵ Savoir si de tels incidents sont tacitement admis par les Etats-Unis ou d'autres alliés du gouvernement somalien de transition est souvent impossible. On peut cependant constater que les alliés dans la « guerre contre le terrorisme » peuvent prolonger de tels abus en l'absence de toute pression américaine ou autre en vue de les empêcher.

Les débordements d'Abu Ghraib,¹⁸⁶ le nombre important de victimes civiles en Afghanistan et en Irak, le silence américain face aux abus de leurs alliés... tous ces éléments ont contribué à créer une dangereuse impression: que la « guerre contre le terrorisme » doit être gagnée à tout prix, même si cela entraîne la souffrance de nombreux civils et la violation du droit international humanitaire. Des exemples venant du monde entier, tout comme la doctrine de contre-insurrection du Général Petraeus montrent exactement le contraire, à savoir que la seule façon de venir à bout du terrorisme est de mettre l'accent sur la protection des civils, et ce dans le cadre de la loi.

L'ancien ordre mondial

La « guerre contre le terrorisme » est très révélatrice de l'ordre mondial en place depuis la fin de la Guerre froide avec la toute-puissance des Etats-Unis et la division du Conseil de sécurité sur la question de l'invasion de l'Irak notamment. Reste l'action tristement inconséquente du Conseil de sécurité,



Le président sud-africain Thabo Mbeki (à droite) et son homologue chinois Hu Jintao (à gauche), lors d'une cérémonie de bienvenue à Pretoria, Afrique du Sud, 2007. Hu était en visite en Afrique du Sud dans le cadre de sa tournée africaine.

Denis Farrell /AP Photo

d'une crise à l'autre. Que ce soit en raison d'un désintérêt ou, au contraire, en raison d'intérêts sous-jacents, le Conseil de sécurité de l'ONU manque parfois d'implication (par exemple, en Colombie), d'aptitude à la décision (au Tchad notamment) ou d'action efficace (comme au Darfour) dans un grand nombre de conflits touchant des millions d'individus. Ces dernières années, il a encouragé les organisations régionales à jouer un rôle plus actif dans le maintien de leur sécurité.

Pour certaines de ces organisations, il s'agit là d'un surcroît de responsabilité ressenti positivement, en accord avec le Chapitre VII de la Charte de l'ONU qui souligne le rôle des organisations régionales. Pour d'autres cependant, et c'est particulièrement le cas de l'Union africaine qui s'est retrouvée sans les fonds nécessaires pour agir au Darfour, ce transfert des tâches est vu comme une déresponsabilisation du Conseil de sécurité, sans que soit toutefois assuré un transfert de ressources correspondant. La responsabilité première du Conseil de sécurité, qui est de maintenir la paix et la sécurité internationales (article 24 de la Charte), peut sembler constituer un objectif inatteignable. Mais il est difficile d'affirmer que le Conseil a été aussi efficace que ses fondateurs l'avaient imaginé, ou encore que le méritent les victimes des conflits. Malgré tout un ensemble d'initiatives concernant la protection des civils, le Conseil a-t-il réellement mieux géré la crise du Darfour qu'il n'a géré le génocide en Bosnie, il y a plus de dix ans ?

Le nouvel ordre mondial ?

Mais cet ancien ordre mondial est en train de changer. La pression en faveur d'une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU est chaque jour plus forte. La Chine est en passe de devenir une puissance politique et économique mondiale. Comme l'a écrit la revue américaine *Foreign Affairs* en 2008 :

*La Chine est bien partie pour devenir une puissance mondiale de premier ordre... Sa diplomatie a étendu sa zone d'influence en Asie mais également en Afrique, en Amérique latine et au Moyen-Orient. De fait, alors que l'Union Soviétique ne rivalisait avec les Etats-Unis que dans le domaine militaire, la Chine émerge en rival économique aussi bien que militaire, annonçant un profond changement dans la distribution du pouvoir à l'échelle mondiale.*¹⁸⁷

La Russie également a repris confiance, et toute une série de puissances régionales font pression pour obtenir une place permanente au Conseil de sécurité, ou déploient leurs intérêts diplomatiques à l'échelle mondiale. En Asie, il s'agit de l'Inde et de l'Indonésie. En Afrique, du Nigeria, de l'Égypte et de l'Afrique du Sud. Et en Amérique latine, du Brésil, de l'Argentine et du Mexique. Pour beaucoup, il s'agit de gagner sur le plan politique le degré d'influence acquis au niveau économique. Selon Goldman Sachs, les BRIC



En face, de l'autre côté de la baie, les terrains parmi les plus chers du monde (Chowpatty Beach, Bombay, Inde, 2007).

Shreyans Bhansali, www.thebigdurian.net

(Brésil, Russie, Inde et Chine) pourraient avoir rattrapé leur retard sur les économies du G6 pour 2050.¹⁸⁸ Ce n'est donc pas pour tout de suite.

L'Allemagne et le Japon, les deux pays du Nord dont l'influence politique n'a pas suivi l'importance économique, voient cependant d'un œil positif l'avènement d'un monde plus multipolaire que ce qu'il a été sous totale domination américaine. Comme l'Inde et le Brésil, ils sont déterminés à obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Bien que ces quatre pays aient manqué le coche lors d'une vaste campagne en 2005, leurs frustration et ambition légitimes n'ont pas disparues. Bien que la réforme de l'ONU ne se prépare que lentement, les gouvernements prêts à défendre sa structure actuelle désuète (elle date de 1945) ne sont pas très nombreux.

La vitesse et le sens dans lequel vont ces changements sont loin d'être établis. En 2008, Parag Khanna, de la « New America Foundation », écrit que « l'instant unipolaire des Etats-Unis » a d'ores et déjà été remplacé par « un marché géopolitique », dans le cadre duquel ils sont en concurrence avec « les autres superpuissances mondiales : l'Union européenne et la Chine. C'est la géopolitique du 21^{ème} siècle, composée de trois principaux acteurs ». ¹⁸⁹ Cependant, peu de décideurs européens aspirent à jouer un tel rôle. L'Union européenne souhaite en effet jouer un rôle à l'échelle mondiale, mais davantage en tant que modèle pour les autres organisations régionales plutôt qu'en tant que véritable superpuissance. En termes de paix et de sécurité, elle entend surtout développer son partenariat avec l'Union africaine. L'ancien président français Jacques Chirac a souhaité l'avènement d'un monde multipolaire en opposition à la toute puissance de l'administration américaine. Aujourd'hui, lorsque le président Sarkozy affirme que le monde est effectivement multipolaire, il le dit dans un sens de coopération bien plus que d'opposition.¹⁹⁰

Il est trop tôt pour dire si d'autres puissances émergentes dans le Sud sont susceptibles de rejoindre la Chine au rang des leaders d'un monde multipolaire. En 2007, le livre publié en commémoration du 60^{ème} anniversaire de l'Inde, et écrit par le ministre du commerce du pays, Kamal Nath, fut intitulé « *Le siècle de l'Inde* ». C'est le signe que le pays se réjouit d'acquiescer une réelle influence au niveau mondial, dépassant de loin son poids économique. Le fait que l'on évoque souvent, de la même façon, le siècle à venir comme étant celui des Etats-Unis ou de la Chine révèle à quel point tout est changeant et incertain dans les relations internationales actuelles et futures. Les Etats-Unis resteront une puissance mondiale de premier ordre, parmi d'autres, pour les décennies à venir. En effet, les Etats-Unis pourraient même rester la première puissance mondiale mais, comme l'a indiqué le Professeur Joseph Nye, « Etre numéro un n'aura plus la même signification qu'auparavant ». ¹⁹¹



Hussein Malla/AP Photo

Deux soldats chinois de la mission de l'ONU de maintien de la paix regardent un canon d'artillerie 155mm français aux abords de leur quartier général dans la ville côtière de Naqoura au Sud-Liban (2007).

L'impact sur les civils

La question est : ce « nouvel ordre mondial », quel que soit sa forme exacte, permettra-t-il une protection des civils plus efficace qu'auparavant ? La réponse ne coule pas de source. Un Conseil de sécurité élargi pourrait connaître encore plus de désaccords qu'il n'en connaît sous sa forme actuelle. Les Etats-Unis, la Chine et les autres puissances montantes assumeront-elles la Responsabilité de Protéger censée accompagner leur nouveau statut ? Ce n'est pas certain.

A court terme, le président américain, quel qu'il soit, aura la possibilité de restaurer la confiance de la communauté internationale dans la sagesse du commandement américain. En effet, l'engagement américain à protéger les civils et à promouvoir le droit international humanitaire constituerait un signal fort de la part des Etats-Unis quant à leur volonté de se poser en leader moral. Dans une certaine mesure, les Etats-Unis ont déjà tiré certains enseignements : la façon dont la guerre en Irak a été menée depuis 2007 diffère largement du comportement américain au début de la guerre. De façon peut-être plus importante encore, il faut souligner que le nouveau président ne pourra être tenu responsable de la conduite de cette « guerre contre le terrorisme » qui n'a pas atteint ses objectifs et a engendré un si grand nombre d'abus. En revanche, la nouvelle administration aura une vraie opportunité de diriger l'action internationale vers une meilleure protection des civils de par le monde.

A plus long terme, il se pourrait que nous soyons confrontés à des années plus fragiles de concurrence sino-américaine. On ne peut savoir si « l'émergence pacifique » de la Chine – telle qu'elle l'a elle-même définie – prendra en considération, et ce malgré ses besoins énormes en ressources naturelles, la notion de protection des civils dans le cadre de sa prise de pouvoir, qu'elle voit comme étant légitime. En 2007, un analyste africain de la sécurité a déclaré que « la Chine et l'Inde ne se préoccupent vraiment que de leurs retours sur investissements ». ¹⁹² Mais ces pays constatent également qu'un monde où dominent les conflits persistants et les crises politiques ne constitue pas un environnement favorable pour les investissements et la fourniture énergétique. En 2007, la Chine a contribué à sept des neuf opérations de maintien de la paix de l'ONU sur le sol africain. ¹⁹³ La même année, l'émissaire américain au Darfour décrivait « le rôle vital et constructif » joué par la Chine dans les pressions faites sur le Soudan afin que le pays accepte une mission de maintien de la paix élargie. ¹⁹⁴ D'autres auteurs ont résumé l'évolution de la position chinoise dans sa politique vis-à-vis d'une autre crise :

La Chine perçoit désormais son implication au Zimbabwe comme un handicap... Lors de son voyage en Afrique en février (2007), le président Hu Jintao a fait arrêter dans tous les Etats voisins du Zimbabwe, mais n'a même pas fait escale à Harare... La Chine, qui donne la priorité à son image et veut renforcer son rôle de leader sur le plan mondial, est de plus en plus consciente qu'apporter un soutien aux régimes tels que celui du président Mugabe ne joue pas en sa faveur. ¹⁹⁵



Des groupes armés rasent un autre village au Darfour (2004).

Scott Nelson/Getty Images

Ceci s'inscrit dans un cadre plus large. Selon un article publié en 2008 dans la revue *Foreign Affairs*, « en à peine deux ans, la Chine est passée d'un obstructionnisme complet... à une tentative d'équilibrer ses besoins matériels et sa nouvelle responsabilité en tant que grande puissance ». ¹⁹⁶ Le calcul chinois quant à ses intérêts économiques et politiques est en pleine évolution. Une nouvelle politique étrangère chinoise, pragmatique pourrait émerger au fur et à mesure des crises, lui assurant un rôle toujours plus grand dans la recherche de la solution. Une question de prospective demeure cependant sans réponse : celle de savoir si la Chine va estimer que la sécurité de ses investissements, son approvisionnement énergétique et sa réputation internationale passent par une résolution de ces crises dans un sens qui assure la stabilité mondiale et la protection des civils.

Et après ?

La seule certitude est que des imperfections demeureront dans le futur. Mais la perspective que les choses iront en empirant – que les gouvernements seront de moins en moins efficaces dans la gestion de crises comme celle du Darfour – est loin d'être certaine. Il est tout aussi envisageable que soient suivis les bons exemples de protection des civils décrits dans le chapitre 3. L'ancien ordre mondial n'a pas assuré cette protection. Le nouvel ordre mondial multipolaire le pourrait. Le chapitre final va tenter de mettre en lumière ce à quoi cela pourrait correspondre concrètement.

Vers une protection garantie

Soixante ans après la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les Conventions de Genève, le temps est venu de fixer un agenda afin de soutenir leur application dans ce nouvel ordre mondial multipolaire.

Il ne faut pas réécrire le droit international humanitaire, ou refonder cette notion de Responsabilité de Protéger, créée pour réaffirmer l'engagement politique à combattre les pires atrocités. Les changements nécessaires sont au nombre de quatre. Ils concernent les acteurs locaux, les gouvernements nationaux, les organisations régionales et la communauté internationale :

- Faire de la protection des civils la priorité absolue dans les réponses apportées à tous les conflits. L'objectif est d'assurer une plus grande sécurité pour les civils, cette sécurité ne pouvant être sacrifiée pour aucun motif.
- Adopter une tolérance zéro à l'égard des crimes de guerre – que ce soit dans le cadre de la lutte antiterroriste ou autre.
- Agir bien plus rapidement en vue de contrer les causes profondes de l'apparition ou de la prolongation de conflits, comme la pauvreté, l'inégalité, les changements climatiques ou la prolifération des armes. L'objectif est d'être plus efficace dans la prévention comme dans la réaction à ces conflits.
- Coordonner une action efficace à tous les niveaux, des communautés locales au Conseil de sécurité de l'ONU, afin que l'action au niveau international complète ce qui fonctionne sur le terrain, et inversement.

Il serait naïf de penser qu'il est possible d'éviter tous les conflits. Le droit international humanitaire a été établi lorsque ses auteurs se sont rendus à l'évidence qu'il y aurait toujours des conflits. Ils voulaient ainsi garantir le droit des civils à être protégés dans le cadre de ces conflits. Dans le futur, la protection des civils doit découler d'une meilleure action à tous les niveaux afin de tenter d'empêcher l'apparition ou la prolongation de conflits. Elle doit aussi correspondre à une réaction rapide et efficace pour mettre fin aux atrocités lorsque le travail de prévention a échoué.

La protection efficace et la construction de la paix ne découlent ni d'accords internationaux, ni d'efforts au niveau local, mais bien de la combinaison de ces éléments et de beaucoup d'autres. Comme l'a dit un collaborateur d'Oxfam au Kenya en 2008, la solution ne réside pas dans la seule

réconciliation nationale : « les petites victoires à l'échelon local doivent être répétées et répercutées aux échelons supérieurs ». L'analyste américaine Catherine Barnes l'a bien décrit en 2006 : la paix doit se construire, écrit-elle, « de bas en haut, de haut en bas, et horizontalement à tous les niveaux ». ¹⁹⁷ Il est judicieux de partir de la base.

L'action locale

Seuls des citoyens forts peuvent faire pression sur les États et les acteurs non étatiques afin qu'ils assument leurs responsabilités. Leur capacité à exercer cette pression dépend souvent du soutien qu'ils reçoivent. Dans la campagne afghane, de nombreux conflits ou disputes locales sont exploitées par des chefs de guerre et des groupements d'opposition pour renforcer leurs positions au niveau national. Les mécanismes locaux de résolution des conflits – les conseils d'anciens du nom de *jirgas* ou *shuras* – ont été largement négligés dans le processus de construction de l'État. Presque tous les dollars destinés à la construction de la paix ont été dépensés à l'échelon national, manquant ainsi d'apaiser les violences locales, que les *jirgas* ou les *shuras* auraient pu résoudre avec plus de soutien. Les équipes provinciales de reconstruction, généreusement financées par 13 différents pays, n'ont quant à elles pas remédié à la sous-utilisation et au sous-développement des institutions afghanes de gouvernement local. ¹⁹⁸ Elles ont oublié ce que Tocqueville a un jour écrit, à savoir que ce sont les institutions locales qui « assurent l'accès des peuples à la liberté, et leur apprend à en profiter de façon pacifique ».

Priorités pour les acteurs locaux

- Investir dans l'infrastructure locale
 - Les communautés locales doivent être soutenues dans leur travail de résolution des conflits locaux. Elles devraient être mises en lien avec les initiatives de résolution des conflits à tous niveaux, y compris les décisions nationales, afin de s'assurer que ces dernières s'intéressent également aux besoins locaux.
 - Les entreprises locales devraient être en position de fournir des moyens de subsistance pacifiques aux différentes communautés.
 - Les gouvernements locaux doivent être aptes à fournir à toutes les communautés un accès égal aux services de base et à la terre. Ils doivent également réduire les inégalités entre communautés.
- Assurer la paix en accord avec les besoins des femmes
 - Les femmes doivent être impliquées dans toutes les négociations de paix et les initiatives de résolution de conflits, depuis les négociations locales jusqu'aux discussions de paix au niveau national (et international).

- Les gouvernements doivent encourager la participation des mouvements de femmes pour la paix, conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU.

La responsabilité nationale

Dans leur recherche de la paix, les gouvernements ne doivent pas viser, dans la précipitation, un règlement complet du différend. Ils doivent certes se concentrer sur la cessation immédiate des violences, puis se lancer dans un processus de négociations en vue d'un règlement juste et durable du conflit.

Puisqu'une paix durable doit répondre aux besoins de tous, il est nécessaire que chaque segment de la société soit impliqué dans la négociation pour y parvenir : pas les seules parties au conflit, mais chaque communauté religieuse ou ethnique, les groupes minoritaires trop facilement oubliés, et les femmes au même titre que les hommes. Les discussions de paix de haut niveau ne doivent pas exclure les femmes, comme c'est le cas au Darfour, où leurs besoins sont négligés par les représentants masculins de chaque communauté. « Pour eux, sécurité rime avec manœuvres militaires », dit Saafa Elagib Adam lors des discussions de paix en Libye en 2007. « Mais cela ne concerne en rien une paysanne, par exemple. Elle veut simplement pouvoir aller au marché ou cultiver son champ en sécurité. Les femmes doivent être entendues pour espérer atteindre une paix durable ». ¹⁹⁹

A long terme, un accord de paix doit être complet et durable: il ne peut laisser dormir des griefs et injustices non résolus pouvant à tout moment raviver la haine entre communautés. Il ne peut laisser derrière lui des milliers de réfugiés ou de déplacés, pas plus qu'une instabilité susceptible d'hypothéquer investissements et développement dans la région. Il doit assurer le droit au retour des déplacés, ainsi que la restitution des biens et des terres saisis durant le conflit. Ceux ayant été victimes de crimes de guerre doivent pouvoir se dire que la justice a été rendue, que les criminels ont dû rendre des comptes et qu'il a été mis fin à la « culture de l'impunité » qui entretient les conflits. Dans certains cas, procès et emprisonnements seront nécessaires, que ce soit au niveau national ou en coopération avec la Cour Pénale Internationale. Dans d'autres cas, cela passera par un processus de « paix et réconciliation », ou par la justice traditionnelle plutôt que par des peines à l'occidentale.

Pour assurer la paix, les gouvernements doivent collaborer avec le secteur privé afin de générer des moyens de subsistance pacifiques. Des opportunités doivent être créées non seulement pour les combattants démobilisés, mais aussi pour ceux qui vivent dans les conditions les plus précaires, et qui sont aussi les plus vulnérables en situation de post-conflit.

La situation géographique de ces moyens de subsistance pacifiques doit correspondre à des lieux où les populations sont susceptibles de s'établir. Il est inutile de forcer les anciens combattants à retourner dans des zones pauvres et reculées où les combats ont éventuellement débuté, ²⁰⁰ s'ils sont déterminés à tenter leur chance dans les centres urbains qui les entourent.

Priorités pour les gouvernements nationaux

- Donner la priorité à la protection des civils dans toute stratégie de contre-insurrection, avec une tolérance zéro à l'égard des abus (y compris sexuels) commis par les forces de sécurité elles-mêmes. Cette priorité doit passer avant la victoire sur l'ennemi.
- Rechercher une solution négociée plutôt que militaire aux conflits. Dans le cadre des négociations, donner la priorité à la cessation immédiate des violences et mettre en place avec patience un processus pour parvenir à une résolution juste et durable du conflit. Ce processus doit inclure tous les groupes concernés : les minorités ethniques ou religieuses et les femmes au même titre que les hommes.
- Incorporer les « principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays » – résumé du droit international en la matière – aux législations nationales, et assurer l'effectivité de leur mise en œuvre. Chaque pays touché devrait avoir un Plan National de soutien aux personnes déplacées, détaillant le rôle spécifique de chaque département étatique, du secteur privé et de la société civile.
- Ne pas forcer, mais mettre en place un processus de désarmement des ex-combattants.
- Assurer une distribution adéquate, opportune et impartiale de l'aide humanitaire à l'ensemble des communautés touchées. Éviter, pour ce faire, l'utilisation de forces militaires. En l'absence d'alternative, suivre les normes internationales applicables, y compris les directives de 2006 sur l'usage des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre d'opérations humanitaires. ²⁰¹
- Réduire les risques de relance ou de démarrage des conflits en:
 - Créant des moyens de subsistance pacifiques pour les combattants démobilisés et les individus les plus vulnérables aux chocs économiques locaux ou globaux (démarche à inscrire dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté). Il faut également être attentif au fait que les chocs économiques n'accroissent pas les inégalités.
 - Permettant l'égal accès de toutes les communautés aux services de base, dont la santé, l'éducation, l'eau et l'hygiène.
 - Mettant en place des mesures d'adaptation aux changements climatiques, de façon à ce qu'ils entraînent une réduction plutôt qu'une augmentation des inégalités et des tensions entre différents groupes. Des stratégies

d'adaptation nationales doivent être mises au point pour réduire les risques de conflits et pour contribuer à chaque stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

- Distribuant de façon équitable et transparente les bénéfices provenant des ressources naturelles, en incluant les entreprises dans ce travail (à travers des démarches comme l'Initiative de transparence de l'industrie extractive).
- Assurant que les responsables de violences, y compris sexuelles, seront amenés à rendre des comptes. Ceci passe par la mise sur pied d'un système judiciaire et policier fiable.
- Mettant en place un système de gouvernance comprenant toutes les communautés et respectant les droits de l'homme, selon un modèle de partage du pouvoir plutôt que de domination.

La solidarité régionale

Rien de tout cela ne peut être réalisé par les seuls gouvernements nationaux. Pas seulement à cause du fait qu'ils n'en ont peut-être pas les ressources, mais aussi parce que les causes de presque tous les conflits actuels sont transfrontalières et touchent les pays voisins, voire la région toute entière. Il faut faire plus afin de soutenir les gouvernements nationaux et, si nécessaire, les convaincre, contre leur gré, de mieux assurer la protection de leurs civils. En Europe, à la suite du sombre échec connu lors de la guerre des Balkans au début des années 1990, l'Union européenne a joué un rôle d'importance fondamentale dans le processus de transition pacifique de l'Europe de l'est. Cette assistance s'est en partie traduite par un financement communautaire, mais la perspective de l'adhésion à l'Union européenne, qui a pour condition le respect des droits de l'homme et des minorités, a également joué un rôle moteur dans cette transition.

Les organisations régionales prennent des formes aussi variables que celles des gouvernements nationaux. L'Union africaine, l'ASEAN et les autres se développent chacune à leur propre rythme et dans des directions différentes. Aucune d'entre elles, cependant, n'a encore profité de son potentiel pour prendre fait et cause en faveur des droits des citoyens dans leurs régions respectives. De nombreux organes régionaux ressemblent encore à des clubs de chefs d'Etats. Toutes les organisations régionales doivent prendre en main leurs membres dévoyés, afin que les africains puissent savoir que, si leur Etat manque à son devoir, la Cour de justice africaine des droits de l'homme poursuivra les criminels. Dans un même sens, les organisations régionales doivent être prêtes à suspendre ces membres dévoyés s'ils se rendent coupables d'abus à l'encontre de leurs propres citoyens.

Pour la plupart des organisations régionales, cela suppose un changement d'attitude. L'UA, l'UE, l'ASEAN et les autres devraient davantage marquer leur volonté d'être les premiers à condamner les violations des droits de l'homme

et les crimes de guerre commis par leurs membres ou leurs partenaires commerciaux. Elles devraient être plus enclines à imposer des sanctions, ou à utiliser tout autre instrument à leur disposition pour atteindre cet effet. Depuis 2007, par exemple, les premiers « groupements tactiques » de l'UE peuvent être déployés; mais lorsqu'un besoin s'est fait sentir au Tchad cette même année, de nombreux débats sont apparus quant à leur utilisation.

En plus d'une plus grande volonté politique, la capacité des organisations régionales à apaiser les conflits doit être substantiellement améliorée. L'UE et l'UA doivent s'assurer qu'il y a de vrais progrès tangibles au niveau des capacités de l'Union africaine pour la fin du premier Plan d'Action destiné à mettre en œuvre le partenariat stratégique Afrique-UE, en 2010. Le Panel des sages, le Système continental africain d'alerte précoce et la Force de veille africaine doivent être parfaitement opérationnels à cette date.

L'Union africaine aura encore besoin de ce dont elle a gravement manqué durant la crise au Darfour : un financement fiable et prévisible. Elargir la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique de l'UE pourrait également faire partie de la réponse, mais, de toute manière, le Conseil de sécurité de l'ONU et l'Assemblée générale doivent faire face à leur responsabilité d'ordonner l'ensemble de ces initiatives. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et les autres principaux gouvernements doivent se montrer bien plus généreux dans leur soutien à l'UA, étant donné que la plupart d'entre eux rejettent la seule alternative, à savoir une armée onusienne indépendante. Une proposition souvent émise est que les contributions obligatoires des gouvernements aux opérations onusiennes de maintien de la paix soient élargies et mises à la disposition des opérations mandatées par l'ONU mais mises en œuvre par les organisations régionales (comme dans le cas de la force hybride ONU-UA au Darfour). Un tel arrangement pourrait aller dans le sens d'une résolution de ce manque cruel de financement stable. Cependant, il devrait être accompagné d'un engagement ferme des organisations régionales à la transparence, à la reddition de comptes et au respect des standards de gestion professionnelle.

Si l'ONU veut continuer à jouer le premier rôle en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, elle ne peut plus miser sur des « solutions africaines à prix réduit ». Elle ne peut pas indéfiniment maintenir un tel fossé entre ses ambitions et les ressources mises à la disposition des organisations régionales. Comme pour le financement des opérations de maintien de la paix onusiennes elles-mêmes, ceci requiert d'importantes décisions et un investissement accru de la part des économies dominantes comme des économies émergentes.

Il nous faut souligner une fois de plus que la force militaire ne constitue que rarement la meilleure façon de protéger les populations. Comme l'a dit Kofi Annan, la voie militaire n'a été prise en compte pour le Darfour qu'après

épuisement de toutes les autres solutions envisageables. Les conséquences en sont imprévisibles et, même en comparaison avec les démarches diplomatiques les plus actives, elle est excessivement chère. S'il faut y avoir recours dans l'avenir, les organisations régionales auront besoin d'un soutien international bien plus important.

Priorités pour les organisations régionales

- Développer leurs capacités, ainsi que leur volonté, à déployer rapidement des équipes diplomatiques et de médiation (y compris des officiels en activité ou retraités) pour intervenir dans les premiers instants des crises en devenir ; et soutenir ces médiateurs avec les ressources et l'attention politique nécessaires à les faire réussir dans leur mission.
- Développer leurs capacités, ainsi que leur volonté, à user de sanctions ciblées sur des leaders politiques et militaires (y compris l'expulsion ou la suspension des organes régionaux, l'interdiction de se déplacer ou le gel des avoirs), mais aussi d'instruments incitatifs, juridiques et, à titre exceptionnel, militaires pour protéger les civils.
- Ratifier et mettre en œuvre des accords régionaux de contrôle des armes afin d'empêcher les transferts d'armes illicites menant à des violations du droit humanitaire ou des droits de l'homme, ou à la mise en péril d'un développement durable.

Pour l'UE et l'UA :

- Mettre en œuvre, d'ici à 2010, toutes les actions concernant les domaines de la paix et de la sécurité dans le cadre du premier Plan d'action du Partenariat stratégique Afrique-UE.

Pour la communauté internationale :

- Garantir un financement accru, fiable et prévisible afin de soutenir les organisations régionales, y compris les contributions aux opérations de maintien de la paix sous mandat onusien mais mis en œuvre par les instances régionales (ou tout arrangement alternatif qui garantisse un financement complet assorti d'exigences de transparence, de reddition de comptes et de respect des standards professionnels, afin de s'assurer que l'usage des ressources soit fait à bon escient).

Le soutien international

Tous les gouvernements de la planète partagent la Responsabilité de Protéger. Cela signifie que la communauté internationale se doit de soutenir l'ensemble des actions précitées. Chaque gouvernement doit mettre la protection des civils au cœur de son dispositif politique, et ne pas en faire un vague engagement pouvant être rempli à l'occasion, lorsque d'autres intérêts le

permettent. Tout gouvernement doit faire montre d'une tolérance zéro à l'égard des crimes de guerre, que ceux-ci soient commis par des instances amies ou ennemies.

C'est cependant en tout premier lieu la responsabilité du Conseil de sécurité qui est engagée car, sous les termes de la Charte des Nations Unies, il est le principal responsable pour la paix et la sécurité internationales.

L'action multilatérale

Si le Conseil de sécurité de l'ONU pouvait faire preuve d'unité, cela signifierait une capacité bien plus grande à s'accorder sur des actions opportunes et efficaces : une diplomatie soutenue en cas de besoin par des sanctions ou des instruments incitatifs forçant l'exécution des décisions. Lorsque les signes alarmants d'un conflit apparaissent, le conseil devrait rapidement utiliser tous ces leviers diplomatiques afin d'empêcher les manifestations de violence et d'assurer la protection des civils. Lorsque les parties en conflit refusent de se soumettre au droit humanitaire, le Conseil devrait montrer une plus grande détermination à répondre par la proclamation d'un gel des avoirs ou d'une interdiction de se déplacer à l'encontre des leaders politiques ou militaires afin de les contraindre à obéir. Les sanctions ayant ciblé efficacement de telles personnalités ont jusqu'ici démontré leur utilité. On peut citer le cas du Libéria de Charles Taylor en 2001. Aujourd'hui, la volonté du Conseil de sécurité d'imposer de sévères sanctions en réaction aux activités nucléaires nord-coréennes et iraniennes ne trouve pas écho dans une volonté similaire d'imposer des sanctions ciblées sur des gouvernements qui s'attaquent ou refusent le droit à la protection de leurs citoyens. Il s'agit là d'une situation de « deux poids, deux mesures » qui doit cesser.

Les sanctions et incitations devraient avoir pour objet d'assurer une protection immédiate des civils, et, là où c'est possible, d'encourager un processus de paix englobant en vue de la résolution du conflit. Il s'agit d'un savant dosage difficile à réaliser. Comme un fonctionnaire onusien l'a indiqué en 2008, « la situation idéale est atteinte lorsque le roulement des sanctions gronde à l'horizon... mais que le bruit de ces tambours ne prend pas le pas sur la musique des négociations ». ²⁰² Etablir des sanctions efficaces ne se limite pas au fait de cibler les leaders plutôt que les citoyens. Il s'agit aussi de mettre une fin immédiate aux atrocités de masse, et, en recherchant une solution au conflit, de les empêcher de réapparaître. Une étude de 2008 sur des sanctions imposées dans 11 cas différents a permis de mettre en lumière un certain nombre d'éléments pouvant servir au Conseil de sécurité ou à d'autres dans l'avenir. ²⁰³

En bref, le Conseil ne peut pas se contenter de diriger une approche multilatérale pour la protection des civils, mais il doit également faire preuve d'un multilatéralisme actif. De façon évidente, les résultats du Conseil de sécurité sur

les questions de l'Irak et du Darfour ont été à l'origine d'une perte de confiance dans sa capacité à protéger efficacement les civils impliqués dans des conflits majeurs. En 2008, le Conseil – et plus particulièrement ses membres permanents – doivent urgemment prouver qu'ils sont capables de prendre des mesures afin d'empêcher de telles atrocités, de façon à regagner la confiance perdue.

Le Conseil de sécurité doit veiller au fait que le développement du maintien de la paix onusien se fasse dans un sens qui donne une plus grande importance à la protection des civils, y compris la protection contre les violences sexuelles (par exemple, en assurant la surveillance des routes où les femmes sont le plus susceptibles d'être confrontées à de telles agressions). Il devrait en outre demander au Secrétaire général de lui fournir une information plus précise et systématique sur les menaces auxquelles sont confrontés les civils – y compris les violences sexuelles et basées sur le genre – et sur les manquements à leur droit à l'assistance humanitaire. Ce serait là une contribution majeure à la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur le rôle des femmes en période de conflit, et de la Responsabilité de Protéger du Conseil de sécurité au sens large.

Rien de tout cela n'est inconcevable. Mais cela supposerait néanmoins un changement substantiel par rapport au Conseil actuel où, trop souvent, les membres permanents bloquent les initiatives à tour de rôle, celles-ci étant perçues comme contraires à leur intérêt ou à celui de leurs alliés. D'une façon générale, la communauté internationale devrait s'abstenir de conclure de nouveaux accords sur la protection des civils, mais devrait en revanche s'attaquer au manque de règles internationales concernant les individus en fuite pour des motifs de dégradation environnementale, ainsi qu'au manque de règles internationales destinées à prévenir le recrutement d'enfants soldats.

Un Traité sur le commerce des armes – Test pour un monde basé sur le droit

Cependant, l'un des manques les plus importants du système international est peut-être l'absence d'un mécanisme efficace de contrôle du commerce des armes. Depuis 2006, la plupart des gouvernements se sont engagés à combler ce vide par un Traité contraignant sur le commerce des armes, basé sur les responsabilités actuelles déterminées par le droit international. Il est aujourd'hui urgent de conclure un tel traité, chose qui ne sera pas évidente. Le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ainsi que la détermination de ne pas porter atteinte au développement durable doivent constituer les principes directeurs de tous les gouvernements en matière de commerce des armes, et doivent donc se retrouver au cœur du nouveau traité.

Cependant, aucun traité ne peut s'attaquer à tous les problèmes engendrés par la prolifération des armes conventionnelles. Il doit y avoir un soutien bien

plus grand aux initiatives des communautés locales, des gouvernements nationaux et des organisations régionales allant dans le sens d'un désarmement et du contrôle des flux d'armes et munitions nouvelles.

Avant tout, les gouvernements doivent s'attaquer aux souffrances inacceptables causées aux civils par les armes à sous-munitions, et mettre en application l'interdiction complète signée en la matière par plus de 100 gouvernements au mois de mai 2008. Comme l'a déclaré Ban Ki-moon : « En s'attaquant de façon décisive au problème des armes à sous-munitions, nous pouvons réduire le nombre de civils tués ou en souffrance dans les conflits ». ²⁰⁴

Les priorités mondiales

Pour le Conseil de sécurité de l'ONU, et plus particulièrement pour ses cinq membres permanents (Etats-Unis, Chine, Russie, France et Grande-Bretagne), les priorités sont de :

- Prouver sa capacité, ainsi que sa volonté, à assurer un déploiement rapide d'équipes diplomatiques et de médiation au plus haut niveau, de façon à intervenir dans les premiers instants des crises en devenir ; ainsi que sa détermination à soutenir ces équipes par l'octroi des ressources et le soutien politique nécessaire à la réussite de leurs missions. On ne peut pas attendre des opérations de maintien de la paix qu'elles résolvent des situations que seul un règlement politique peut sauver ;
- Démontrer une plus grande détermination dans l'imposition de sanctions ciblées sur des leaders politiques et militaires – gels des avoirs, interdictions de déplacement, etc. – afin d'empêcher et de mettre fin aux génocides, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité (y compris les violences sexuelles), et de renforcer la coopération avec la Cour Pénale Internationale ;
- Assurer l'amélioration constante des opérations de maintien de la paix onusiennes en matière de protection des civils, y compris la protection contre les violences sexuelles. Ceci suppose l'inclusion de la doctrine onusienne sur la protection des civils aux programmes de formation au maintien de la paix, comprenant un listing détaillé des actions concrètes à entreprendre ;
- Demander au Secrétaire général de lui fournir une information bien plus précise et systématique quant aux menaces auxquelles sont confrontés les civils – y compris les violences sexuelles ou basées sur le genre et les manquements au droit à l'assistance – et placer les informations reçues au centre du débat, par la création de groupes de travail spécifiques et de mécanismes de suivi ;
- Assurer un financement complet et fiable de l'Union africaine – y compris sa force de veille africaine – et d'autres missions régionales de maintien de la paix autorisées par le Conseil de sécurité, et financées de manière exclusive par les contributions des Etats Membres de l'ONU ;

- Assurer la formation de l'ensemble du personnel civil et militaire des opérations de maintien de la paix sur les thèmes de la violence sexuelle, du rôle culturellement spécifique du genre et des relations de pouvoir inégales entre hommes et femmes, ainsi qu'entre soldats de la paix et populations locales. Chaque mission onusienne devrait fournir une information détaillée au Conseil de sécurité quant aux résultats obtenus en matière de lutte contre les violences sexuelles ;
- Adopter des principes clairs quant à la légitimité de l'usage de la force dans le cadre de la protection des civils, ceux-ci pouvant se baser sur les propositions faites par Kofi Annan dans son rapport de 2005 « Une liberté plus grande » ;

Pour tous les gouvernements, dans le contexte international, les priorités sont de :

- Travailler activement à la protection des civils, en assumant leur Responsabilité de Protéger les populations des pires atrocités, afin d'en faire la pierre angulaire de leur politique étrangère. Ceci implique la mise en place d'infrastructures diplomatiques et militaires nationales ;
- Combattre efficacement les violations du droit humanitaire et des droits de l'homme, y compris les violences sexuelles, sans faire l'impasse sur celles commises par les alliés politiques ;
- Mettre en application de façon stricte les principes du droit international humanitaire, empêchant toute opération militaire susceptible d'avoir un impact sur les civils qui soit disproportionné par rapport aux bénéfices militaires obtenus dans le cadre de cette action (et non pas de la campagne toute entière). Les bénéfices incertains ou à long terme d'une campagne militaire ne justifient en aucun cas le meurtre de civils ;
- Faire pression en vue de l'établissement d'un Traité sur le commerce des armes qui soit mis en œuvre aussi vite que possible, afin d'empêcher les transferts illicites d'armes menant à des violations du droit humanitaire ou des droits de l'homme, ou portant atteinte au développement durable ;
- Ratifier et garantir la ferme application de la Convention sur les armes à sous-munitions, qui interdit totalement les bombes à sous-munitions et doit être signée à Oslo en décembre 2008 ;
- Protéger les individus qui demandent l'asile sur leur territoire après avoir fui la violence et la persécution. Ils doivent traiter les demandeurs d'asile avec équité et dignité, et ne pas les renvoyer dans un endroit où ils peuvent être en danger ;
- Atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, et plus spécifiquement garantir l'augmentation d'une aide internationale soutenue pour la reconstruction post-conflit – en prenant soin de fournir un égal accès aux services de base et d'assurer des moyens de subsistance pacifiques pour tous. Il faut également augmenter la proportion de l'aide internationale qui va au pays se trouvant au bord d'un conflit. Ceci ne sera possible que si les pays riches respectent leur promesse d'octroyer 0.7% de leur revenu national à l'aide au développement, et qu'ils allouent au moins 20% de cette aide aux services essentiels. Les enquêtes de terrain qui prennent en compte l'avis des populations touchées devraient systématiquement être utilisées dans le cadre de la programmation de l'aide au développement dans ces pays ;

- Se baser sur L'Initiative sur la transparence des industries extractives (EIT) et le Processus de Kimberley (certification de diamants) pour créer des normes internationales efficaces régissant l'extraction de ressources naturelles dans les pays connaissant un risque de conflit. Leur objectif doit être de s'assurer que :
 - les droits d'exploitation de telles ressources soient délivrés de façon transparente ;
 - les entreprises privées partagent les risques engendrés par l'extraction avec les gouvernements nationaux ;
 - les revenus soient payés de façon transparente aux gouvernements nationaux, et utilisés de façon transparente en vue d'une réduction de la pauvreté.
- Collaborer avec les entreprises nationales et multinationales, afin de s'assurer qu'elles suivent le Code de conduite de l'OCDE pour les sociétés multinationales et les pratiques commerciales en situation de conflit,²⁰⁵ et envisager d'appliquer les procédures EIT à d'autres industries ;
- Viser une baisse des émissions de gaz nocifs de façon à maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C et, dans le cadre des négociations en cours à l'ONU, faire pression pour un accord post-2012 qui réduise les émissions de CO₂ de plus de 50% par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2050 ;
- Donner la priorité aux groupes les plus vulnérables dans le cadre des stratégies nationales d'adaptation aux changements climatiques. Les gouvernements portant la plus grande responsabilité dans l'apparition des changements climatiques, et qui sont d'ailleurs aussi les plus susceptibles d'aider, doivent dégager un minimum de 50 milliards de dollars pour les fragiles pays en développement, y compris ceux en conflit, afin de permettre leur adaptation à ces changements climatiques. Les stratégies d'adaptation nationales doivent inclure la réduction des risques de conflits, notamment à travers un travail de résilience des communautés, et doivent surtout faire en sorte que les changements climatiques n'accroissent pas les dangereuses inégalités entre les groupes.

La protection humanitaire

De nombreuses agences humanitaires consacrent une partie importante de leurs ressources à la sécurité des individus, ainsi qu'à la fourniture de matériel pour leurs besoins élémentaires. Oxfam International est l'une d'elles.

Ces agences, absolument nécessaires, sont appelées à continuer leur travail. Il y a cependant des limites à ce que peuvent faire les humanitaires en vue de protéger les populations ; et ils ne pourront jamais garantir la protection physique qui est pourtant souvent nécessaire. Dans bien des cas en effet, l'action la plus efficace que peuvent mener les agences humanitaires consiste à épauler les personnes en danger dans les requêtes adressées à leurs gouvernements pour que ceux-ci assument leur Responsabilité de les Protéger, et à soutenir les actions de terrain entreprises par les victimes pour se protéger elles-mêmes.

Les humanitaires peuvent toutefois renforcer leur travail de protection en :

- Développant un groupement sur le thème de la protection – dans le cadre duquel une agence assure la coordination des actions – comme moyen efficace pour identifier les priorités et mener des actions. Ce groupement serait alors tenu de rendre des comptes quant à la protection, non seulement des déplacés, mais de toutes les populations touchées ;
- S'assurant que tous les programmes humanitaires soient soigneusement évalués, avec la participation active des bénéficiaires, afin d'éviter qu'ils n'augmentent les menaces pesant sur eux (et, si possible, réduisent ces menaces). L'évaluation des menaces pesant sur chaque catégorie d'individus (femmes, hommes, garçons, jeunes filles) devrait jouer un rôle central dans l'élaboration de programmes humanitaires efficaces.

Tout programme humanitaire déployé en zone de conflit devrait comprendre une évaluation des risques auxquels les civils sont confrontés, ainsi qu'une réflexion sur la façon dont les humanitaires peuvent contribuer à les réduire (il devrait d'ailleurs en être de même pour les programmes de développement et de reconstruction). Toutes les agences devraient se faire aider d'experts en protection ainsi que d'une équipe de formation afin d'assurer un suivi systématique des menaces et des méthodes pour les contrer.

Agenda pour un monde multipolaire

Le choix

Il est impossible de savoir si les recommandations exposées ci-dessus prendront forme. Cela signerait la fin de l'ancien ordre mondial, marqué par le peu de succès du Conseil de sécurité et la longue « guerre contre le terrorisme » des Etats-Unis.

Il s'agit d'une nouvelle voie offerte au monde multipolaire qui s'annonce, et qui se concrétisera si les principales puissances choisissent de s'y engager.

Tout dépend de ce choix à s'engager sur le chemin de la paix tel que nous l'avons décrit. Et il s'agit d'un choix rationnel, car tous les gouvernements ont intérêt à encourager un monde plus pacifique. Ils peuvent continuer à gérer les menaces à la sécurité internationale comme ils le font aujourd'hui, en menant une « guerre contre le terrorisme » totalement discréditée, avec certaines nouvelles puissances du Sud se comportant comme les anciennes puissances occidentales, c'est-à-dire plus préoccupées par leurs intérêts politiques et commerciaux à court terme que par la protection des civils. Ou ils peuvent choisir de parachever le travail engagé par la Déclaration Universelle des droits de l'homme, les Conventions de Genève et la création de l'ONU. Ceci en créant un système international basé sur le droit, dans lequel les règles sont appliquées équitablement, et où les civils sont protégés contre les menaces émanant des terroristes comme des gouvernements.

Il s'agit donc d'un choix qui s'impose à ces gouvernements qui, dans un délai de dix ans, seront les « pôles » majeurs de ce monde multipolaire. La Chine et les Etats-Unis en feront bien sûr partie. Mais aussi l'Inde, la Russie, le Brésil, le Japon et l'Afrique du Sud, mais peut-être aussi une demi-dizaine d'autres acteurs majeurs du Sud, de l'Indonésie au Nigeria. Ce monde multipolaire comprendra aussi l'Union européenne, si toutefois cette organisation régionale parvient à davantage s'ouvrir au monde, plutôt que de se concentrer sur ses changements et divisions internes, comme elle l'a fait jusqu'à ce jour. Le monde des affaires en sera également un acteur majeur, se réunissant dans le cadre d'initiatives telles que le Forum économique mondial, si le secteur privé prend conscience que la stabilité du commerce mondial exige la protection des civils.

Perspectives de succès

Chacun des candidats en lice pour l'élection présidentielle américaine de 2008 a évoqué la mise en place d'une politique étrangère plus consensuelle, dans le cadre de laquelle les Etats-Unis acquièrent le statut de meneur par l'exemple plutôt que par l'usage unilatéral la force. C'est là un signe encourageant du

fait que le nouveau président élu en 2009 sera capable de réaffirmer la capacité américaine à se poser en leader moral, ce qui ne se produira que si les Etats-Unis donnent l'exemple en matière de protection des civils, et soutiennent ainsi l'application du droit international humanitaire à travers le monde. Si les Etats-Unis font ce choix, leur action en matière de protection des civils contre le génocide et les crimes de guerre peut s'avérer déterminante.

A plus long terme, les Etats-Unis sont confrontés à un choix quant à leur adaptation aux évolutions du monde. Comme l'a écrit en 2008 G. John Ikenberry, Professeur de relations internationales à Princeton:

*Le « moment unipolaire » finira par se terminer. La domination américaine prendra fin. En conséquence, la stratégie globale américaine ne doit se baser que sur une seule question : Quel genre d'ordre international les Etats-Unis voudraient-ils voir mis en place lorsqu'ils seront moins puissants ?*²⁰⁶

Il ne s'agit pas uniquement, comme l'a écrit Sherle Schwenninger de la « New America Foundation », de mettre en exergue les *valeurs*, mais aussi les *intérêts* américains. Les Etats-Unis « doivent pleinement accepter les réalités d'un monde multipolaire en relançant la vision du monde qu'avaient Franklin Delano Roosevelt et ses conseillers lorsqu'ils ont émis l'idée des Nations Unies... Dans un monde multipolaire, il est dans l'intérêt des Etats-Unis d'encadrer la liberté des autres puissances au moyen d'institutions et de règles internationales ».²⁰⁷ Dans cette optique, le fait de promouvoir le droit international humanitaire et les contraintes que celui-ci impose aux parties, est d'une importance cruciale.

La Chine est également appelée à déterminer l'approche qu'elle aura des questions sécuritaires internationales. En 2007, le président Hu Jintao a dit que « la tendance vers un monde multipolaire est irréversible ». La Chine jouera dans ce monde un rôle déterminant.²⁰⁸ Comme elle devient une puissance majeure, elle ne doit, à l'instar des Etats-Unis, pas craindre les règles internationales, mais plutôt contribuer à les établir. Cela signifie la prise en compte de la protection des civils, ainsi que le respect international qui l'accompagne, comme priorité de la politique étrangère chinoise. Mise à part la France, la Chine est le principal contributeur des membres permanents du Conseil de sécurité aux opérations de maintien de la paix onusiennes. Elle a mis en place des politiques au Darfour ou au Zimbabwe, et a pu constater à quel point sa réputation internationale en dépend.

L'Inde, qui cherche à obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité, dispose également d'un énorme potentiel qui pourrait se réaliser si elle décide d'utiliser son autorité morale, en tant que plus grande démocratie de la planète, pour contribuer à l'action internationale en matière de protection des civils. Pendant de nombreuses années, elle a joué un rôle prépondérant,

comme d'autres pays du sud asiatique, par sa contribution à un grand nombre d'opérations de maintien de la paix à travers le monde. Aujourd'hui, elle fait face au choix de prolonger ces efforts par la conduite d'une diplomatie proactive en vue de résoudre les plus graves crises mondiales, et de se positionner en tant que promotrice d'accords internationaux, comme celui sur le commerce des armes, afin de faciliter ces résolutions.

Tous les pays prétendant à l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité ou à un rôle plus important dans les affaires internationales (le Japon, l'Allemagne et le Brésil sont de ceux-là) font face à un défi similaire. Plus leur rôle est important, plus leur responsabilité est grande, et plus le défi auquel ils sont confrontés est déterminant. L'engagement de tous ces gouvernements à répondre à ce défi sera évalué en fonction de leur réaction aux crises futures. Mais ils seront également jugés sur la base de leur prise de responsabilités dans la mise en place d'un système de règles internationales.

Dans ce contexte, le Traité sur le commerce des armes est bien plus qu'une convention internationale sur le contrôle du transfert des armes. Ce sera le principal test pour vérifier si les Etats-Unis, la Chine et d'autres grandes puissances comme la Russie et l'Inde sont capables de suivre l'opinion mondiale pour s'accorder sur l'établissement de règles qui soient dans l'intérêt de tous.

Le pouvoir justifié par les résultats

Le fait de savoir si les grandes puissances du monde multipolaire à venir vont choisir d'assumer leur Responsabilité de Protéger ne concerne pas qu'eux-mêmes, mais aussi l'ensemble des gouvernements qui plaident en faveur de celle-ci. En 2008, le Conseil de sécurité ne doit rendre de comptes à personne. Le pouvoir unique conféré à ses membres ne dépend pas des résultats qu'ils obtiennent dans la poursuite du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Il est difficile de dire si, dans les années à venir, le Conseil accèdera aux demandes de l'Allemagne, du Japon, de l'Inde, du Brésil et d'autres, concernant l'obtention d'un siège permanent en son sein, et procédera ainsi à sa propre réforme. Cependant, en matière de protection des civils, le plus important n'est peut-être pas la structure du Conseil, mais plutôt son futur degré de transparence et de responsabilité, qui déterminera dans quelle mesure les membres du Conseil devront rendre des comptes quant à leur performance dans la poursuite de la paix et de la sécurité internationales (y compris leur Responsabilité de Protéger). Nos recommandations finales sont donc les suivantes :

- Le Conseil de sécurité doit inclure dans ses rapports annuels à l'Assemblée générale l'information et l'analyse concernant les démarches entreprises afin d'assumer sa Responsabilité de Protéger les civils des crimes de guerre, du génocide, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité ;
- A titre individuel, les membres du Conseil de sécurité doivent également aller dans le sens d'une reddition de comptes plus poussée, en incluant leurs contributions propres à la Responsabilité de Protéger dans leurs rapports annuels à l'Assemblée générale ;
- Les membres permanents du Conseil de sécurité devraient en outre renoncer à l'usage de leur veto lorsque le Conseil examine des cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, d'épuration ethnique ou de génocide réels ou potentiels ;
- Le Conseil de sécurité devrait respecter son engagement à avoir plus fréquemment recours aux sessions publiques, et devrait convoquer de telles sessions, le plus rapidement possible, en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, d'épuration ethnique ou de génocide, réels ou potentiels ;
- Le Conseil de sécurité devrait accroître sa collaboration avec les acteurs de la société civile, et plus particulièrement ceux venant des communautés en situation, réelle ou potentielle, de crimes de guerre, de génocide, d'épuration ethnique ou de crimes contre l'humanité. Le Conseil de sécurité devrait visiter bien plus fréquemment les régions où les civils sont les plus menacés et devrait, en tout état de cause, convoquer des réunions privées avec les représentants des communautés touchées ainsi que ceux travaillant à l'affirmation de leur droit à l'assistance et à la protection.

Conclusion: Choisir le futur

Bien des personnes font preuve d'empathie à l'égard de la souffrance des civils, mais ils s'imaginent que cela ne les concerne pas, ou qu'il n'y a rien à faire pour les aider. Ils se trompent. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 3, beaucoup d'initiatives sont déjà entreprises dans ce sens. Mais il reste beaucoup de choses à faire, si toutefois les gouvernements et autres décideurs choisissent d'agir. Le chapitre 5 a exposé les voies d'action possibles.

Protéger les civils est dans l'intérêt de tous, à l'exception des criminels de guerre et de ceux qui, comme les trafiquants d'armes, profitent des situations de conflit. Dans notre monde globalisé, personne n'est totalement à l'abri des conflits se déroulant à des milliers de kilomètres. Assurer la protection des civils constitue la première étape pour apaiser la peur et la haine, et pouvoir ainsi entamer un long chemin vers la paix. Soutenir la Responsabilité de Protéger n'est pas seulement un devoir moral. Dans notre monde globalisé, il s'agit aussi d'un choix rationnel.

Il n'est plus possible pour les gouvernements violant les droits de leurs citoyens d'échapper à l'attention internationale. Et aucun n'est totalement hermétique aux condamnations internationales qu'une telle attention suscite. Lorsqu'à l'autre bout du monde, un gouvernement manque à sa responsabilité de protéger ses citoyens, ce sont tous les autres gouvernements qui sont mis sous pression, faisant face à leurs opinions publiques qui attendent d'eux qu'ils *empêchent* – et pas seulement qu'ils condamnent – ces atrocités choquant la conscience du monde.

Aujourd'hui, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas encore redoré son blason suite à ses échecs en Irak, au Darfour et ailleurs. Précisément en raison de leurs rôles majeurs, les réputations des Etats-Unis et de la Chine sont inextricablement liées aux succès et échecs qu'ils connaissent dans la résolution de telles crises. A l'instar de tous les autres gouvernements, ils ont un intérêt moral à opérer ce changement dans le sens d'une meilleure protection des civils.

Le poids de cet intérêt moral dépend d'un seul facteur : l'intensité de la pression exercée par les citoyens sur leurs gouvernements afin qu'ils assurent la protection des civils. En utilisant les termes fondateurs de l'Union africaine, on peut dire qu'il dépend de leur degré de *non-indifférence* face au génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. De la Colombie à l'Ouganda, cette pression existe de la part des communautés locales et de la société civile.



Une femme récolte du bois de chauffage pour sa famille déplacée en République Démocratique du Congo (2007).

Marie Cacace/Oxfam



Des ex enfants-soldats jouent au football dans leur communauté, Camp de déplacés internes d'Acet, province de Gulu, nord de l'Ouganda (2006).

Jonathan Hyams

Dans le monde entier, les campagnes contre la guerre en Irak, pour la paix au Darfour, en faveur du contrôle des armes et, aujourd'hui, la coalition mondiale pour la Responsabilité de Protéger sont le reflet de la solidarité avec les civils victimes de conflits. Parfois, ces efforts sont couronnés de succès. D'autres fois, ils restent lettre morte. Le défi est aujourd'hui d'englober l'ensemble de ces actions au sein d'un mouvement mondial en faveur des droits des civils. Seul un mouvement mondial en faveur des droits des populations en situation de crise est susceptible de faire comprendre aux gouvernements ce que certains ont déjà compris, à savoir que leur intérêt propre coïncide avec la nécessité morale de soutenir le droit des civils à la protection.

Notes

1. Cette femme, dont le nom n'a pas été mentionné pour des raisons de sécurité, a été interviewée par Human Rights Watch à Kiwanja le 15 mai 2007. Human Rights Watch (2007) 'Renewed Crisis in North Kivu', New York: Human Rights Watch, pp. 28–9.
2. La moyenne quotidienne de janvier 2006 à avril 2007 était de 1493, calculée par Oxfam sur base de données publiées par l'International Rescue Committee. Ces chiffres comprennent les décès directement et indirectement attribuables au conflit en RDC. International Rescue Committee (2008) 'Congo Special Report', New York: International Rescue Committee, www.theirc.org/special-report/congo-forgotten-crisis.html (consulté le 19 février 2008).
3. Cette estimation est basée sur des chiffres annuels d'environ 500.000 en RDC, 200.000 en Irak (BBC News (2006) "'Huge rise" in Iraq death tolls', 11 octobre, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/6040054.stm, consulté le 13 mars 2007); et 70.000 au Darfour (BBC News (2006) 'Darfur toll "at least 200,000"', 15 septembre, rapportant une étude de la North West University, publiée dans *Science*, septembre 2006: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/5347988.stm>, consulté le 13 mars 2007) ainsi que sur les chiffres du Département d'Etat américain de 20498 morts du terrorisme international en 2006 (United States Department of State (2007) 'Country Reports on Terrorism 2006', US Department of State Publication 11409, Washington DC: Office of the Coordinator for Counterterrorism, p. 26). Une proportion importante de ces morts concerne l'Irak. Comme toutes les estimations du nombre de victimes de conflits, notre estimation de la proportion de décès dus au terrorisme international et à ces trois conflits doit être prise au sens large.
4. Heidelberg Institute for International Conflict Research (2007) 'Heidelberg Conflict Barometer', www.hiik.de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2007.pdf (consulté le 8 janvier 2008). Pour ce rapport, nous avons combiné les deux catégories de crises les plus élevées du baromètre, qui contenaient 6 guerres et 25 crises graves en 2007.
5. UNHCR (2007) '2006 Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons', www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf (consulté le 5 décembre 2007); UNRWA (2006) 'UNRWA in figures', www.un.org/unrwa/publications/pdf/uiif-dec06.pdf (consulté le 5 décembre 2007). En 2006 1.946.270 personnes sont devenues réfugiées. Parmi elles, 1.218.446 (62.6 %) venaient d'Irak et d'Afghanistan.
6. BBC News (2008) 'Iraqi asylum seeker number jump', 18 mars, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/7301985.stm (consulté le 19 mars 2008).
7. Ban Ki-moon (2007) 'Secretary-General's Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict', UN ref S/2007/643, p. 8.
8. Un partisan des Talibans, qui travaille pour l'OTAN en Afghanistan dans une interview Elaheh Rostami Povey, s'exprimant au siège d'Oxfam, Oxford le 11 décembre 2007.
9. International Rescue Committee (2008) *op.cit.*
10. D. Smith and J. Vivekananda (2007) 'A Climate of Conflict: The Links between Climate Change, Peace and War', Londres: International Alert, www.international-alert.org/climate_change.php (consulté le 15 novembre 2007).
11. P. Collier (2007) *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What can be Done About it*, Oxford: Oxford University Press, p. 32.
12. E. Evans (2008) 'European Security in 2020: straw poll of policy-makers and research experts', Global Dashboard: Notes from the Future, www.globaldashboard.org/conflictand-security/european-security-in-2020-straw-poll-of-policymakers-and-research-experts/ (consulté le 7 février 2008).
13. Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) 'Préambule et Article 3', www.un.org/Overview/rights.html (consulté le 4 décembre 2007).
14. Assemblée générale des Nations Unies (2005) '2005 World Summit Outcome', Articles 138 et 139, New York: Nations Unies.
15. L. Harbom and P. Wallensteen (2005) 'Armed conflict and its international dimensions, 1946–2004', *Journal of Peace Research* 42(5): 623–35.
16. P. Collier (2007) *op.cit.*, p. 31.
17. L'estimation du coût pour l'économie américaine était de 3000 milliards de dollars, et peut-être le même chiffre pour le reste du monde. J. Stiglitz and L. Bilmes (2008) *The Three Trillion Dollar War*, New York: Allen Lane, www.bbc.co.uk/blogs/news-night/2008/02/the_three_trillion_dollar_war_by_stiglitz_and_bilm_1.html (consulté le 27 février 2008).
18. P. Collier (2007) *op.cit.*, p. 32.
19. Oxfam International, IANSA, et Saferworld (2007) 'Africa's missing billions: international arms flows and the cost of conflict', Oxford: Oxfam GB, p. 2.
20. R. Cooper (2003) *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londres: Atlantic Books.
21. International Alert (2006) 'Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector', Londres: International Alert, pp. 269–70.
22. International Crisis Group (2006) 'Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda', www.peacewomen.org/resources/1325/PDF/beyond_victimhood_PB.pdf (consulté le 10 mars 2008), p. 17.
23. Human Security Centre (2006) 'Human Security Briefing 2006', University of British Columbia, p. 19.
24. UN Department of Safety and Security (2007) 'Uganda Daily Security Report', p. 4; UN Department of Safety and Security (2007) 'A Brief Overview of the Security Situation in Northern Uganda During the Period 1 July–31 December 2006', Volume III, p. 1.
25. Note de Io Schmid à l'auteur, Oxfam GB, Kampala, septembre 2007.
26. M. C. Omanyondo (2004) 'Sexual Gender-Based Violence And Health Facility Needs Assessment', Liberia: OMS.
27. Conseil de sécurité de l'ONU (2006) 'Resolution 1674', New York: Nations Unies.
28. Le chiffre de 5,751 victimes recensées en 2006 est donnée par la « International Campaign to Ban Landmines » (2007) 'Landmine Monitor Report 2007', www.icbl.org/lm/2007/ (consulté le 7 mars 2008). Elle estime que ce chiffre est sous-évalué en raison d'une mauvaise collecte des données. Le rapport de 2007 comparait ce chiffre aux estimations antérieures de 15 à 20000 victimes annuelles. Le chiffre de 26000 fut donné par le 'Landmine Monitor Report 2001', www.icbl.org/lm/2001/ (consulté le 7 mars 2008).
29. G. J. Ikenberry (2008) 'The rise of China and the future of the West: can the liberal system survive?', *Foreign Affairs* 87(1): 2 and 7, www.foreignaffairs.org/20080101faessay87102/g-john-ikenberry/the-rise-of-china-and-the-future-of-the-west.html?mode=print (consulté le 7 février 2008).
30. J. Nye (2002) 'Is America too powerful for its own good?', *The Observer*, 10 février, www.guardian.co.uk/world/2002/feb/10/usa.georgebush1 (consulté le 21 février 2008).
31. Voir par exemple International Alert (2005) 'Conflict Sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries', Londres: International Alert, www.internationalalert.org/our_work/themes/business_1a.php (consulté le 7 mars 2008).

32. International Rescue Committee (2008), *op.cit.*
33. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, février 2004.
34. B. Coghlan, R. J. Brennan, P. Ngoy *et al.* (2006) 'Mortality in the Democratic Republic of Congo: a nationwide survey', *The Lancet*, www.theirc.org/resources/DRCMortality0106Study.doc (consulté le 4 décembre 2007).
35. G. Burnham, R. Lafta, S. Doocy, and L. Roberts (2006) 'Mortality after the 2003 invasion of Iraq: a cross-sectional cluster sample survey', *The Lancet*, <http://web.mit.edu/cis/lancet-study-101106.pdf> (consulté le 4 décembre 2007). Le nombre total de morts de mars 2003 à juillet 2006 était de 654.965. Ce chiffre a été divisé par 1217, le nombre de jours de la période.
36. Pour les Philippines: IDMC (2007) 'Between 135,000 and 159,000 people displaced by conflict in 2007' décembre, [www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/82DCD1D835A2CEE4C12572900037B01D?OpenDocument#sources](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/82DCD1D835A2CEE4C12572900037B01D?OpenDocument#sources) (consulté le 11 mars 2008). Pour le Darfour: Amnesty International (2008) 'Sudan, Displaced in Darfur: A Generation of Anger', Londres: Amnesty International, [www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/E44D5D9A95604931C12573D800435D54/\\$file/afr540012008eng.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/E44D5D9A95604931C12573D800435D54/$file/afr540012008eng.pdf) (consulté le 11 mars 2008). Pour le Sri Lanka: International Crisis Group (2008) 'Sri Lanka's Return to War: Limiting the Damage', Asia Report N°146 – 20 February, www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/sri_lanka/146_sri_lanka_s_return_to_war_limiting_the_damage.pdf (consulté le 11 mars 2008), p. 2. Pour l'Afghanistan: Amnesty International (2007) 'Amnesty International Report 2007', Londres: Amnesty International, p. 47; et Ban Ki-Moon (2008) 'Report of the Secretary-General on situation in Afghanistan and its implications for international peace and security', S/2008/159 6 March 2008, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/255/80/PDF/N0825580.pdf?OpenElement> (consulté le 11 mars 2008). Tous les chiffres sont des estimations et n'ont qu'une valeur illustrative.
37. Y. Erturk, Rapporteur spécial du HCR sur la violence contre le femmes (2007) 'South Kivu: 4,500 sexual violence cases in the first six months of this year alone', www.monuc.org/news.aspx?newsID=15065 (consulté le 4 décembre 2007).
38. Rapport du Conseil de sécurité (2007) 'Protection of Civilians in Armed Conflict', New York: Nations unies, p. 2.
39. Nous ne mentionnons pas son nom complet dans un souci de sécurité. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, 8 novembre 2007.
40. UNHCR (2007) *op.cit.*; UNRWA (2006) *op.cit.* En 2006, 1.946.270 personnes sont devenues réfugiées. Parmi elles, 1.218.446 (62.6 %) venaient d'Irak et d'Afghanistan.
41. Human Rights Watch (2007) 'Shell-Shocked: Civilians Under Siege in Mogadishu', New York: Human Rights Watch, p. 4.
42. M. O'Hanlon (2008) 'Protecting Civilians in Peril: US Doctrine and Practice', Oxfam, p. 13.
43. International Rescue Committee (2008) *op.cit.*
44. M. Frostrup (2007) 'Save us from the hell of Darfur, say refugees', *The Observer*, 9 septembre.
45. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, mai 2007.
46. P. Collier (2007) *op.cit.*, p. 32.
47. *Ibid.*
48. L. Harbom et P. Wallensteen (2005) *op.cit.*
49. P. Collier (2007) *op.cit.*, p. 31.
50. L'estimation du coût pour l'économie américaine était de 3000 milliards de dollars, et peut-être le même chiffre pour le reste du monde. J. Stiglitz and L. Bilmes (2008) *op.cit.*
51. M. E. Brown et R. N. Rosecrane (1999) *The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena*, New York: Carnegie Corporation, www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/costs/cosfr.htm (consulté le 16 janvier 2008).
52. M. Chalmers (2005) 'Spending to Save: Is Conflict Prevention Cost-Effective?', Working Paper 1, Centre for International Cooperation and Security, University of Bradford.
53. R. Cooper (2003) *op.cit.*
54. D. Miliband (2007) 'Europe 2030: Model Power not Superpower', Cours au College de l'Europe, Bruges, 15 novembre.
55. La combinaison des actions d'Etats viables et responsables et des actions des citoyens est au centre du développement de la sécurité humaine, un livre Oxfam sur le thème: D. Green (2008) *From Poverty to Power*, Oxford: Oxfam International.
56. *Magazine Cambio*, 25–31 Octobre 2007, no. 747, p. 48.
57. Conseil de sécurité de l'ONU (2007) 'Security Council deeply concerned about 'pervasive' gender-based violence', www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9151.doc.htm (consulté le 20 mars 2008).
58. Oxfam GB (2007) 'Evidence and Reflections from Protection Assessments in North Kivu and Ituri, February 2007', document interne, 30 avril 2007.
59. C. McGreal (2007) 'Hundreds of thousands of women raped for being on the wrong side', *The Guardian*, 12 novembre, www.guardian.co.uk/international/story/0,,2209383,00.html (consulté le 14 novembre 2007).
60. 2376 attaques furent enregistrées en janvier et février 2008: UN Population Fund (UNFPA), affirmation de Kristina Bayangana au Humanitarian Advocacy Group, Kinshasa, 28 mars 2008.
61. C. Manani (2006) 'Ambush in Burundi', in 'Survivors: women affected by gun violence speak out', Londres: IANSA, p. 1.
62. Ban Ki-moon (2007) 'Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en conflits armés', *op.cit.*, p. 12.
63. W. Russell (2007) 'Sexual violence against men and boys', *Forced Migration Review 27: 22*.
64. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, mai 2007.
65. O. Otunnu (2005) "'Era of Application": Instituting a Compliance and Enforcement Regime for CAAC', déclaration devant le Conseil de sécurité de l'ONU, réuni autour du cas des enfants en conflits armés, New York, 23 février.
66. BBC News (2008) "'Al-Qaeda boys" in training video', 7 février, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/7231829.stm (consulté le 7 février 2008).
67. Human Rights Watch (2003) 'You Will Learn Not to Cry: Child Combatants in Colombia', www.hrw.org/reports/2003/colombia0903/index.htm (consulté le 11 mars 2008).
68. *Semana* magazine, 2 juillet 2007, no. 1261.
69. PNUD (2005) *Human Development Report 2005, International Co-operation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, New York: PNUD et Oxford University Press, p. 155.
70. Rapport du Conseil de sécurité (2008) 'Children and Armed Conflict', Cross Cutting Report 2008 No. 1, 4 février, p. 3, www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLLeMTIsG/b.3877213/ (consulté le 8 février 2008).
71. Médecins sans Frontières (2006) 'Access to Healthcare, Mortality and Violence in the Democratic Republic of the Congo', Genève: Médecins sans Frontières, p. 4.
72. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, février 2004.

73. *Ibid.*
74. UNHCR (2007), *op.cit.*, pp.5–6.
75. Internal Displacement Monitoring Centre (2007) 'Internal Displacement: Global Trends and Developments in 2006', Genève: IDMC, p. 6.
76. *Ibid.*, p.12; Internal Displacement Monitoring Centre (2004) 'Internal Displacement: Global Trends and Developments in 2003', Genève: IDMC, p. 8.
77. Plus News (2008) 'Kenya: Internally Displaced Persons Camps Offer Little Refuge From Rapes', 28 janvier, www.plusnews.org/Report.aspx?ReportId=76454 (consulté le 7 février 2008).
78. UNHCR (2007) 'Summary of half-weekly UNHCR press-briefing', 28 août.
79. UNHCR (2007) '2006 Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons', www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf (accessed 5 décembre 2007); UNRWA (2006) 'UNRWA in figures', www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-dec06.pdf (accessed 5 décembre 2007). En 2006, 1.946.270 personnes sont devenues réfugiées. Parmi elles, 1.218.446 (62.6%) venaient d'Irak et d'Afghanistan.
80. BBC News (2007) 'Doors closing on Iraqi displaced', http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/7036949.stm (consulté le 4 décembre 2007); UNHCR (2007) 'New Syrian visa requirements halt most Iraqi arrivals', www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=news&id=46e6a8b04 (consulté le 4 décembre 2007).
81. H. Muggeridge (2007) correspondance avec l'auteur.
82. Home Office (2007) 'Country of Origin Information Report: Iraq', www.homeoffice.gov.uk/rds/country_reports.html (consulté le 4 décembre 2007), p. 33.
83. Oxfam International publiera un rapport annexe, consacré à l'assistance humanitaire dans tous types de crises, plus tard en 2008.
84. K. Annan (2005) 'Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en conflits armés', New York: Nations unies, p. 3.
85. Ban Ki-moon (2007) 'Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en conflits armés', New York: Nations Unies, para. 34, <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/f45643a78fcb719852560f6005987ad/f3f9e34ac1f690185257393006a5b97?OpenDocument> (consulté le 10 mars 2008).
86. Oxfam International (2007) 'Oxfam to withdraw from Darfur's largest camp', <http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EK0I-74A8CZ?OpenDocument&cc=sdn>, (consulté le 4 décembre 2007).
87. Ban Ki-moon (2007) 'Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en conflits armés', *op.cit.*, pp.11–12.
88. BBC News (2007) 'UN warns on Afghan aid transport', 29 octobre, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/7067213.stm (consulté le 30 octobre 2007).
89. A. Stoddard, A. Harmer, et K. Haver (2006) 'Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations', Humanitarian Policy Group Briefing Paper 24, Londres: Overseas Development Institute.
90. A. Donini et L. Minear *et al.* (2006) 'Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power and Perceptions: Preliminary Report', Medford MA: Tufts University, p. 29.
91. Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda (2006) 'Counting the Cost: Twenty Years of War in Northern Uganda', Kampala: CSOPNU, pp. 14–15.
92. Interview avec Ellie Kemp, Oxfam GB, août 2007.
93. Oxfam International, IANSA, et Saferworld (2007), *op.cit.*, p. 2.
94. Haut-Commissaire pour les réfugiés de l'ONU (2007) 'UNHCR Briefing Notes', 20 mars, www.unhcr.org/news/NEWS/45ffb87b1f.htm (consulté le 4 décembre 2007).
95. CICR (2008) 'Iraq: No Let-up in the Humanitarian Crisis', p. 17, www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/iraq-report-170308?opendocument (consulté le 19 mars 2008).
96. Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), *op.cit.*
97. Ban Ki-moon (2007) 'Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en conflits armés', *op.cit.*, p. 8.
98. *Ibid.*, p. 7.
99. Assemblée générale des Nations Unies (2005), *op.cit.*
100. Union africaine (2000) 'Acte constitutive de l'Union africaine, 2000', www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive_Act_en.htm (consulté le 10 octobre 2007).
101. E. Evans (2008), *op.cit.*
102. Human Security Centre (2006) 'Human Security Briefing 2006', Vancouver: University of British Columbia, p. 20.
103. P. Collier (2007), *op.cit.*, p. 32.
104. D. Lewis (2007) 'Niger's uranium rebellion', *Mail and Guardian*, 17 septembre, www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=319475&area=insight/insight_africa/ (consulté le 4 décembre 2007).
105. S. Elhawary (2007) 'Between war and peace: land and humanitarian action in Colombia', Humanitarian Policy Group Working Paper, Londres: Overseas Development Institute, p. 6.
106. BBC News (2007) 'Mass graves uncovered in Colombia', 6 mai, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/6629217.stm> (consulté le 4 décembre 2007).
107. Saferworld (2008) 'Saferworld Update', Printemps, p. 3.
108. Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (2007) 'High Commissioner for Human Rights concerned at Kilwa military trial in the Democratic Republic of the Congo', 4 juillet 2007, (consulté le 11 juin 2008).
109. Anvil Mining (2007) 'Anvil and its Employees Acquitted in Kilwa Incident', 28 juin 2007 (consulté le 11 juin 2008).
110. Association africaine de défense des droits de l'homme, Action against Impunity for Human Rights, Rights and Accountability in Development, Global Witness (2008) 'The Kilwa Appeal – a Travesty of Justice', 5 mai 2008 (briefing) (consulté le 11 juin 2008).
111. Global Witness (2007) 'Global Witness calls upon the UK Government to hold British company Afrimex to account for fuelling conflict in the Democratic Republic of Congo', www.globalwitness.org/media_library_detail.php/510/en/global_witness_calls_upon_the_uk_government_to_hol (consulté le 6 décembre 2007).
112. PNUD (2005), *op.cit.*, pp. 166–7.
113. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, février 2004.
114. PNUE (2007) 'Sudan: post-conflict environmental assessment', Nairobi: PNUE, p. 64.
115. Tearfund (2007) 'Darfur: relief in a vulnerable environment', Teddington: Tearfund, p. 8.
116. N. Myers (2005) 'Environmental Refugees: an Emergent Security Issue', paper for the 13th Forum économique, OSCE, Prague, 23–27 mai, www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf (consulté le 6 novembre 2007).
117. R. Reuveny (2005) 'Environmental Change, Migration and Conflict: Theoretical Analysis and Empirical Explorations', Human Security and Climate Change Conference, Oslo, juin, pp. 10–12; Unrepresented People Organisation (2007) 'Chittagong Hill Tracts: Reports of Forced Settlements', www.unpo.org/article.php?id=7106 (consulté le 27 novembre 2007).
118. D. Smith et J. Vivekananda (2007), *op.cit.*

119. SIPRI (2007) *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament, and International Security*, Oxford: Oxford University Press, p. 267.
120. IANSA (2006) 'Bringing the global gun crisis under control', www.iansa.org/media/releases/IANSA-report-summary.pdf (consulté le 17 décembre 2007), p. 3.
121. Control Arms (2006) 'Arms without Borders: Why a Globalised Trade Needs Global Controls', Oxford: Control Arms, pp. 6–9.
122. Control Arms (2006) 'The AK-47: the World's Favourite Killing Machine', Oxford: Oxfam GB, p. 6.
123. Control Arms (2006) 'The Call for Tough Arms Controls: Voices from the DRC', Oxford: Oxfam GB, p. 11.
124. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, février 2004.
125. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, octobre 2006.
126. Oxfam GB (2007) 'Protection Assessment: Beni, 16–22 février 2007', Goma: Oxfam GB.
127. Interview avec Marie Cacace, Oxfam GB, 22 septembre 2007.
128. Correspondance avec Nadine Hassassian, Oxfam Novib, 28 septembre 2007.
129. E. Rehn et E. Johnson Sirleaf (2002) 'Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peacekeeping', New York: UNIFEM, p. 41.
130. *Ibid.*, p. 77.
131. International Alert (2006), *op.cit.*, pp. 269–70.
132. International Crisis Group (2006), *op.cit.*, p.17.
133. Peacewomen (2003) 'MARWOPNET Awarded 2003 United Nations Prize in the Field of Human Rights', www.peacewomen.org/resources/Peace_Negotiations/FASPressRelease_2003.html (consulté le 20 décembre 2007).
134. Afin de clarifier le propos: la coca est utilisée pour fabriquer la cocaïne, alors que le cacao est transformé en chocolat.
135. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, novembre 2007.
136. M. C. Omanyondo (2004), *op.cit.*
137. L. Bruthus (2007) 'Zero tolerance for Liberian rapists', *Forced Migration Review* 27: 35.
138. E. Johnson Sirleaf (2007) 'Liberia's Gender-Based Violence National Action Plan', *Forced Migration Review* 27: 34.
139. UN Department of Safety and Security (2007) 'Uganda Daily Security Report', 21 septembre, p. 4; and UN Department of Safety and Security (2007) 'A Brief Overview of the Security Situation in Northern Uganda During the Period 1 July–31 December 2006', Volume III, p. 1.
140. Note de Io Schmid à l'auteur, Oxfam GB, Kampala, septembre 2007.
141. Oxfam International (2007) 'The Building Blocks of Sustainable Peace: the Views of Internally Displaced People in Northern Uganda' Oxford: Oxfam International, p. 9.
142. D. Mephram et A. Ramsbotham (2007) 'Safeguarding Civilians: Delivering on the Responsibility to Protect in Africa', Londres: Institute for Public Policy Research, pp. 16–17.
143. T. Ekiyor (2008) 'The Responsibility to Protect: A Way Forward – or rather Part of the Problem?', *Foreign Voices* 1, février, Bonn: Development and Peace Foundation.
144. Human Security Centre (2006) 'Human Security Briefing 2006', University of British Columbia, p. 19.
145. S. Pantuliano et S. O'Callaghan (2006) 'The "Protection Crisis": a Review of Field-based Protection Strategies in Darfur', Londres: Overseas Development Institute, p. 11.
146. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, mai 2007.
147. Human Security Study Group (2007) 'A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group', London School of Economics.
148. Conseil de sécurité de l'ONU (2006), *op.cit.*
149. Center on International Cooperation (2008) 'Annual Review of Global Peace Operations 2008', Briefing Paper, p. 2, www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/docs/Final2008briefingreport.pdf (consulté le 1 mai 2008).
150. Le chiffre de 5,751 victimes recensées en 2006 est donnée par la « International Campaign to Ban Landmines » (2007) 'Landmine Monitor Report 2007', www.icbl.org/lm/2007/ (consulté le 7 mars 2008). Elle estime que ce chiffre est sous-évalué en raison d'une mauvaise collecte des données. Le rapport de 2007 comparait ce chiffre aux estimations antérieures de 15 à 20000 victimes annuelles. Le chiffre de 26000 fut donné par le 'Landmine Monitor Report 2001', www.icbl.org/lm/2001 (consulté le 7 mars 2008).
151. A. Guáqueta (2006) 'Doing business amidst conflict: emerging best practices in Colombia', dans *International Alert* (2006), *op.cit.*, pp. 284–5.
152. M. A. B. Geronimo et S. S. Samaco (2006) 'Paglas Corporation in Mindanao: targeted investment in a conflict zone', dans *International Alert* (2006), *op.cit.*, pp. 454–6.
153. G. Nystuen (2006) 'Investment policies and arms production – experiences from the Norwegian Petroleum Fund-Global', dans J. Borrie et V. Martin Randin (eds.) *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*, New York: Nations unies, pp. 207–24.
154. BBC News (2007) 'Blackwater "killed 17", says Iraq', 8 octobre, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/7033048.stm (consulté le 8 octobre 2007).
155. M. DuBois (2007) 'Protection', *Médecins sans Frontières Dialogue* No. 4, Londres: MSF UK, p. 2.
156. C. McCabe (2005) 'Fuel-efficient stoves improve the lives of women in Kebkabiya', Oxford: Oxfam GB.
157. North Kivu Protection Cluster (2007) 'Urgent Need to Protect the Population in North Kivu, in the Context of Renewed Conflict and Diminishing Coping Capacities', Goma: North Kivu Protection Cluster.
158. La plupart des bailleurs considèrent comme « fragiles » les Etats qui sont classés dans les deux catégories inférieures parmi les cinq de la Banque Mondiale.
159. R. Picciotto (2006) 'Evidence to the UK House of Commons International Development Committee', 2 mai.
160. *Ibid.*
161. Comité d'aide au développement de l'OCDE (2007) 'Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the European Community', p. 67.
162. Palestinian Center for Policy and Survey Research (2006) 'Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll: In the aftermath of the war in Lebanon, Palestinian support for Hamas unchanged with greater pragmatism among Israelis regarding negotiations', www.pcpsr.org/survey/polls/2006/p21ejoint.html (consulté le 5 décembre 2007).
163. New Sudan Center for Statistics and Evaluation (2004) 'On the threshold of peace: perspectives from the people of New Sudan', Washington DC: National Democratic Institute for International Affairs, pp. 13, 37.
164. Programme on International Policy Attitudes (2005) 'The Darfur Crisis: African and American Public Opinion', www.globescan.com/news_archives/GS_PIPA_darfur_report.pdf (consulté le 10 mars 2008), p. 3.
165. World Public Opinion (2007) 'Publics around the world say UN has Responsibility to Protect against genocide', www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr07/CCGA+_Genocide_article.pdf (consulté le 5 décembre 2007).

166. Interview avec Amir Osman, Save Darfur, août 2007.
167. H. Slim (2007) *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, Londres: Hurst; voir aussi H. Slim (2007) 'A greater understanding of why civilians are targeted is vital to protecting them argues Hugo Slim', <http://blogs.odi.org.uk/blogs/exchange/archive/2007/10/10/5398.aspx> (consulté le 8 mars 2008).
168. MONUC (2007) 'La situation des droits de l'homme en RDC de juillet à décembre 2006', www.monuc.org/AllNews.aspx?lang=en&TypeID=11&categoryId=6 (consulté le 8 octobre 2007).
169. Interview avec Jane Beesley, Oxfam GB, février 2004.
170. M. Waldman (2007) 'Community Peacebuilding in Afghanistan: the Case for a National Strategy', Oxford: Oxfam International, p. 29.
171. Note de Fatu Morris à l'auteur, Oxfam GB, Monrovia, septembre 2007.
172. J. Young (2007) 'Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War', Genève: Small Arms Survey, Graduate Institute of International Studies, p. 19.
173. Ban Ki-moon (2007) « Rapport sur les enfants en conflit armé au Soudan », 29 août.
174. Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda (2004) 'Nowhere to Hide', Kampala: Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda, p. 7.
175. T. Blair (2004) Discours à Sedgefield, GB, 5 mars 2004.
176. UNHCR (2007) '2006 Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons', *op.cit.*; UNRWA (2006), *op.cit.* En 2006, 1.946.270 personnes sont devenues réfugiées. Parmi elles, 1.218.446 (62.6 %) venaient d'Irak et d'Afghanistan.
177. Département d'Etat américain (2007) 'Background Information: Country Reports on Terrorism and Patterns of Global Terrorism', www.state.gov/s/ct/rls/fs/2006/63453.htm (consulté le 5 décembre 2007).
178. M. O'Hanlon (2008) *op.cit.*, p. 5, utilisant: Human Rights Watch (2005) 'A Face and a Name: Civilian Victims of Insurgent Groups in Iraq', New York: Human Rights Watch, pp. 111-14, www.hrw.org/reports/2005/iraq1005/iraq1005.pdf, et T. Ricks (2006) *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, New York: Penguin, pp. 115-297.
179. Headquarters, US Army, and Headquarters, US Marine Corps (n.d.) *Field Manual 3-24 and Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5: Counterinsurgency*, Washington DC: Department of the Army and Department of the Navy, pp. 1-29.
180. J. Campbell et M. O'Hanlon (2008) 'The Iraq Index', Washington DC: Brookings Institution, www.brookings.edu/iraqindex (consulté le 28 janvier 2008), p. 21.
181. D. Rohde (2007) 'Afghan Police are set back as Taliban adapt', *New York Times*, 26 août; Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2007) 'Afghanistan Opium Survey 2007: Executive Summary', www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf (consulté le 5 décembre 2007), p. 1.
182. British Agencies Afghanistan Group (2007) 'Submission to UK Defence Select Committee', mars.
183. Agence de coordination pour le secours afghan (2007) 'Protecting Afghan Civilians: Statement on the Conduct of Military Operations', 19 juin.
184. Human Rights Watch (2007) 'Afghanistan: Slow Progress On Security And Human Rights', 30 janvier, <http://hrw.org/english/docs/2007/01/29/afghan15223.htm> (consulté le 5 décembre 2007); Reuters (2007) 'UN Envoy says no time to "wobble" in Afghanistan', 17 octobre; Ban Ki-moon (2007) 'Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité de l'ONU sur la situation en Afghanistan et ses implications sur la paix et la sécurité', New York: Nations unies, p. 13; Nations unies et Commission indépendante des droits de l'homme afghane (2007) 'Principal Humanitarian Concerns Related to Protection of Civilians in Afghanistan'; IRIN (2007) 'Civilians complain about impact of fighting on their lives', 3 juillet, www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=73061 (consulté le 10 mars 2008); IRIN (2007) 'Civilian casualties reportedly peak in August', 5 septembre, www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=74118 (consulté le 5 décembre 2007); Associated Press (2007) 'Afghan army kill scores of insurgents', 1 septembre; *The Washington Post* (2007) 'Taliban attacks moving closer to Kabul', 26 septembre.
185. Un partisan des Talibans, qui travaille pour l'OTAN en Afghanistan dans une interview Elaheh Rostami Povey, s'exprimant au siège d'Oxfam, Oxford le 11 décembre 2007.
186. E. Sanders (2007) 'Somalia's rough tactics seen backfiring', *Los Angeles Times*, 30 juin.
187. 'Extraordinary renditions' est le terme utilisé en anglais pour désigner l'appréhension extra-judiciaire et le transfert de suspects d'un pays à un autre. En février 2007, le Parlement européen a critiqué certains membres de l'UE pour avoir autorisé la CIA à transférer plus de 1000 suspect dans leur espace aérien.
188. G. J. Ikenberry (2008) *op.cit.*, p. 2.
189. *Ibid.*, p. 6.
190. P. Khanna (2008) 'Waving Goodbye to Hegemony', *New York Times*, 27 janvier, http://newamerica.net/publications/articles/2008/waving_goodbye_hegemony_6604 (consulté le 12 février 2008).
191. N. Sarkozy (2007) discours à la 15ème Conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août, www.premier-ministre.gouv.fr/en/information/press_871/fifteenth_ambassadors_conference_speech_57109.html (consulté le 19 mars 2008).
192. J. Nye (2002) *op.cit.*
193. Présentation par Tim Murithi, Institute of Strategic Studies, lors d'une réunion Oxfam, Addis Abeba, 10 octobre 2007.
194. S. Kleine-Ahlbrandt et A. Small (2008) 'China's New Diplomacy: Is Beijing Parting with Pariahs?', dans *Foreign Affairs* 87(1): 48.
195. A. Natsios (2007) 'Statement to the Senate Foreign Relations Committee', 11 avril.
196. A. Small et S. Kleine-Ahlbrandt (2007) 'Beijing cools on Mugabe', *International Herald Tribune*, 3 mai, www.cfr.org/publication/13263/beijing_cools_on_mugabe.html (consulté le 8 octobre 2007).
197. S. Kleine-Ahlbrandt et A. Small (2008) 'China's New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting with Pariahs?', dans *Foreign Affairs* 87(1): 56.
198. C. Barnes (2006) 'Weaving the Web: Civil-Society Roles in Working with Conflict and Peacebuilding', www.peoplebuildingpeace.org/thestories/print.php?id=68&typ=refl (consulté le 5 décembre 2007), p. 13.
199. Oxfam (2007) Oxfam submission to the House of Commons International Development Committee inquiry 'Development Assistance in Insecure Environments: Afghanistan', novembre, pp. 8, 17-18.
200. M. Rowling (2007) 'Women say Darfur peace won't work without them', www.alertnet.org/db/blogs/20316/2007/10/1-171732-1.htm (consulté le 8 novembre 2007).
201. M. Sommers (2006) 'Fearing Africa's young men: the case of Rwanda', *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction*, No. 32, pp. 4-5.
202. Nations unies (1994) 'Code de conduite sur l'usage des ressources militaires et de protection civile en cas de catastrophe', www.unjlc.org/tools/FOM/supporting_docs/FOM_PUB_6_4_06_MCDA_Guidelines_Natural_Disasters.pdf (consulté le 5 décembre 2007).
203. Jan Eliasson, cité dans *Conciliation Resources* (2008) 'Incentives, sanctions and conditionality in peacemaking', policy brief.
204. Ban Ki-moon (2008) 'video message to diplomatic conference on cluster munitions', Dublin, mai.

205. Nations unies (2006) 'United action needed to protect civilians in armed conflict, says departing Under-Secretary-General for humanitarian affairs', transcript of 5577th UN Security Council meeting, 4 décembre.
206. Voir par exemple International Alert (2005), *op.cit.*
207. G. J. Ikenberry (2008), *op.cit.*, p. 7.
208. S. Schwenninger (2004) 'Beyond Dominance', New America Foundation, 1 février, www.newamerica.net/publications/policy/beyond_dominance (consulté le 12 février 2008).
209. J. Khan (2007) 'China's leader closes door to reform', *New York Times*, 16 octobre, www.nytimes.com/2007/10/16/world/asia/16china.html?scp=7&sq=multipolar&st=nyt (consulté le 19 mars 2008).

Index

- accords de paix 55, 114
- actions locales 8-10, 9, 16, 69, 113-14
- Afghanistan
- dimension régionale 10
 - équipes de reconstruction 47
 - mécanismes locaux 113
 - meurtre de travailleurs humanitaires 45
 - mission européenne 79
 - réfugiés 4, 25, 101, 103
 - sources d'insécurité 97
 - stratégies antiterroristes 51
 - violence de la coalition internationale 4-5, 97, 103
- Afrique du Sud 59, 63, 105, 125
- agences de développement 87-91
- agences humanitaires
- cibles militaires 45, 47
 - influence 87
 - lutte anti-terroriste et 47
 - rôle 11-12, 19, 85-7, 124
- aide humanitaire
- distribution impartiale 115
 - manque d'aide aux réfugiés 45-7
 - pays voisinant les conflits 122-3
 - rôle 85-7
 - voir aussi* agences humanitaires
- Allemagne 13, 63, 107, 127
- ancien ordre mondial 12-13, 13, 103-5, 125
- armes 3, 7, 63-5
- voir aussi* contrôle des armes
- atrocités
- aliment de conflit 2
 - justice 116
 - massacres de civils 3-5, 38
 - raisons 95-7
 - responsabilités 53
 - sources d'information 7-8
 - tolérance zéro 3, 16, 112, 115, 119
- Australie 7, 31, 59, 77
- Autoprotection des populations 67-9
- Bosnie 7, 24, 95, 105
- Brésil 63, 105, 107, 125, 127
- Burundi 9, 10, 41, 69, 73
- changements climatiques
- Conseil de Sécurité et 24
 - priorités 19, 123
 - responsabilités gouvernementales 19, 61, 115-16
 - source de conflit 3, 5, 58, 59-61
- Chine
- commerce des armes 127
 - nouvel ordre multipolaire 29, 105, 107, 126
 - opérations de paix en Afrique 109, 126
 - opinion publique 91
 - politique au Darfour 109, 126
 - réputation 131
 - Responsabilité de Protéger 109
 - rôle au Zimbabwe 109, 126
 - rôle global 13, 107, 109-11, 125
- choix de tuer 95-7
- Colombie
- atrocités 57, 94
 - conflit oublié et prolongé 4, 25
 - déplacés et réfugiés 10, 23, 53
 - enfants soldats 43
 - expropriations 57
 - 'Gardiens de la forêt' 71
 - lutte antiterroriste 25
 - ONU et 105
 - opinion publique 90, 91
 - rôle du secteur privé 83
 - violence sexuelle 39
- communauté internationale
- exemples de soutien 11
 - Responsabilité de Protéger 21, 118-19
 - rôle 17, 73, 118-23
- conflits
- anciens et nouveaux 25
 - après-guerre froide 24
 - coûts 25-7, 31, 49
 - insécurité globale 7, 33
 - internes 3-4, 5, 7, 23, 25-7, 31, 33
 - réduire les risques de conflit 16, 115
 - résurgence 55, 115
 - sources *voir* sources de conflit
- Congo (RDC)
- actions locales 9
 - atrocités 2, 3, 23, 38, 85-7, 95-7

conflit oublié 5
 coût du conflit 24, 25
 déplacés et réfugiés 2, 23, 27, 43
 enfants soldats 41
 justice militaire 59
 mission européenne 77, 79
 ni guerre ni paix 55
 origines des armes 63
 système judiciaire 97
 tactiques de défense des civils 67
 violence sexuelle 23, 39-41, 53, 96, 97
 Conseil de sécurité
 actions multilatérales 119-20
 agences humanitaires et 87
 changements climatiques 24
 Darfour et 75, 91, 120
 divisions sur l'Irak 103-5
 échecs 11, 29, 91, 105, 120, 131
 membres permanents 13, 105, 107, 126, 127
 priorités mondiales 121-3
 réformes 3, 15, 105, 107, 109, 127-8
 reddition de comptes 15, 127, 128
 Responsabilité de Protéger 3, 6-7, 15, 18, 24, 35, 53, 99
 rôle 14, 17-18, 79-83
 rôle des femmes 69, 120
 sanctions 99, 119, 121
 société civile et 128
 solutions africaines 117
 transparence et responsabilité 15, 127-8
 usage du veto 3, 128
 violence sexuelle 39, 81
voir aussi ONU
 contrôle des armes
 accords régionaux 118
 Afrique de l'est 75
 difficultés nationales et régionales 63
 solidarité internationale 8, 93
 Traité sur le commerce des armes 11, 14, 19, 24, 83, 93, 120-1, 122, 127
 Conventions de Genève 2, 6, 14, 20, 51, 53, 125
 Darfour
 actions locales 9
 aide Européenne 10, 77, 79
 aide humanitaire 45
 atrocités 3, 85, 95

changements climatiques 59
 dimension régionale 10, 75
 exclusion des femmes 114
 impuissance de l'ONU 105, 120, 131
 mission de l'Union Africaine 10, 75, 77, 117
 opinions publiques locales et internationales 91
 politique chinoise 109, 126
 réfugiés 27
 retour des déplacés 61
 sécurité des femmes 12, 41, 75
 solidarité internationale 8, 33-5, 133
 voie militaire 117-18
 Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
 14, 20, 35, 49, 65, 112, 125
 déplacés et réfugiés
 accords de paix 114
 conséquence des conflits 7, 25, 43-5
 Convention (1951) 45
 coût pour les pays d'accueil 49, 122-3
 droit d'asile 122
 lutte anti-terroriste et 45, 101
 manque d'aide 45-7
 priorités gouvernementales 115
 sécurité internationale et 31-3
 solidarité régionale 10
 droit international
 protection des civils 20-1
 réussites 83
 droit international humanitaire
 application 122
 objectifs 20, 112
 politique américaine 5, 109, 126
 protection des civils 20-1, 51-3
 responsabilités gouvernementales 18-19
 sanctions 122
 droits de l'homme 7-8, 49-53, 85, 116
 échecs, raisons 12-13, 95-111
 égalité *voir* inégalités
 Egypte 63, 105
 enfants soldats 41-3, 97
 entreprises *voir* secteur privé
 états *voir* responsabilités gouvernementales
 états fragiles 87-9
 Etats-Unis
 campagne pour le Darfour 93
 commerce des armes 63, 127

concurrence chinoise 109
 justification de la guerre en Irak 99
 lutte antiterroriste 25, 109
 manuel de contre-insurrection 101
 monde multipolaire 126
 nouvelle administration 5, 109, 125-6
 opinions publiques 91
 politique somalienne 103
 réputation 131
 Responsabilité de Protéger 109
 superpuissance 12, 13, 29, 103, 107, 125
 Ethiopie 4, 25
 femmes
 actions locales 9, 16, 113-14
 aide humanitaire 85
 entraide 67, 69
 guerres contre les femmes 39-41
 participation 114
 protection par les forces de l'ONU 11
 recherche de la paix 69
 résolution 1325 69, 120
 sécurité 12
voir aussi violence sexuelle
 France 63, 79, 121, 126
 Genève, Conventions de 2, 6, 14, 20, 51, 53, 125
 gouvernance mondiale, faiblesse 79-81, 103-5
 gouvernements *voir* responsabilités
 gouvernementales
 guerre contre le terrorisme
 agences humanitaires et 47
 ancien ordre mondial 103-5
 crise humanitaire 4, 25
 échec 4, 25, 101-3
 effets mondiaux 4-5, 25
 oubli des conflits internes 5
 politique américaine 25, 109
 réfugiés et 45, 101
 impuissance 2, 131
 Inde 13, 29, 63, 105, 107, 109, 125, 126-7
 Indonésie 77, 79, 87, 105, 125
 inégalités
 échec international 6
 facteur de conflit 3, 5, 31, 55-7
 locales 113

ressources naturelles 116
 services essentiels 115
 information 7-8, 18, 33, 37, 121
 intérêts moraux 2-3, 6, 8, 33-5, 131
 Irak, guerre en
 changement de conduite américaine 109
 Conseil de sécurité et 103-5, 120, 131
 coût à l'économie mondiale 7, 33
 début du conflit 24
 enfants soldats 41-3
 justifications 99
 malnutrition infantine 49
 meurtres d'enfants 53
 opinions publiques 93, 133
 réfugiés 4, 25, 45, 101
 solidarité internationale 33-5, 133
 terrorisme 4
 violence contre les civils 3, 95, 101-3
 Iran 119
 Israël 4, 51, 65, 67, 91
 Japon 13, 107, 125, 127
 Kenya 7, 9, 10, 31, 33, 43, 57-9, 69, 75, 89
 Liban 65
 Libéria 10, 24, 49, 63, 69, 71, 73, 97, 119
 médias 5, 7, 23, 33
 médiation 10, 16, 17, 73, 75, 118, 121
 menaces
 actuelles et futures 5-6, 39-65
 droits en crise 49-53
 enfants soldats 41-3
 futur incertain 55-65
 guerres contre les femmes 39-41
 manque d'aide humanitaire 45-7
 pauvreté 47-9
 réfugiés et déplacés 43-5
 responsabilités 53
voir aussi sources de conflit
 mines antipersonnel 11, 83, 93
 minorités ethniques 31, 55, 57, 115
 missions de maintien de la paix
 amélioration 121
 contribution chinoise 109, 126
 contribution indienne 127

contributions régionales 117
 équipement 77, 81
 financement 105, 117, 121
 formation 18, 77, 81, 121, 122
 protection des civils 11
 protection des femmes 11
 rôle 81
 mouvements pacifiques 91-3, 133
 Moyen-Orient 4, 79, 91, 101

Nations Unies *voir* Conseil de sécurité; ONU
 nouvel ordre multipolaire 13-14, 29, 105-11, 125-8

obstacles 95-111
 ancien ordre mondial 103-5
 échec de la lutte anti-terroriste 101-3
 raisons de tuer 95-7
 scepticisme 99
 volonté politique 97-9

ONU
 application des principes 16
 contrôle des armes 24, 83, 93
 devoir de renseignement 18, 37, 121
 futur 125
 missions *voir* missions de maintien de la paix
 Objectifs du Millénaire 19, 57, 122
 origines 126
 priorités mondiales 121-3
 recommandations 17-18
 ressources naturelles et conflit 59
 rôle 73, 119-20
voir aussi Conseil de sécurité

ordre mondial *voir* ancien ordre mondial; nouvel ordre multipolaire

organisations régionales
 gouvernance mondiale et 81, 105
 modèle européen 77, 107
 rôle 10, 17, 73-7, 105, 116-18

Ouganda 9, 41, 46, 47, 59, 69, 73, 99

Pakistan 6, 10, 55
 Palestine 67, 79, 81, 91

pauvreté
 conséquences des conflits 25, 31, 47-9
 droit d'échapper à 14, 35
 échec international 6

facteur de conflit 3, 31, 55-7
 régions d'accueil des déplacés 49
 stratégie de réduction 115

Philippines 9, 23, 25, 83
 propre protection des populations 67-9
 protection des civils
 droit international humanitaire 2, 51-3
 exemples 8-11
 garantir 112-28
 impact du nouvel ordre mondial 109-11
 intérêts moraux 2-3, 6, 8, 33-5, 131
 obstacles *voir* obstacles
 principaux traités 20-1
 priorité absolue 3, 12, 16, 112
 propre protection des populations 67-9
 raisons 6-8, 29-35
 responsabilités 53
 réussites *voir* réussites

réfugiés *voir* déplacés et réfugiés
 régions *voir* organisations régionales

Responsabilité de Protéger
 choix rationnel 131
 coalition mondiale 133
 Conseil de sécurité 3, 6-7, 15, 18, 21, 24, 35, 53, 99
 régions d'Afrique 75
 Union européenne 79

responsabilités gouvernementales
 changements climatiques 61, 123
 choix 2, 14, 73
 conservation des ressources 61
 éradication du terrorisme 4
 exemples 9-10
 intérêts moraux 2-3, 6, 8, 33-5, 131
 leadership 71-3
 obligations internationales 18-19
 principes 114-15
 priorités 115-16
 recommandations 16-17
 renseignement 37
 rente de comptes 71
 Responsabilité de Protéger 21, 53
 volonté de protéger 97-9

ressources naturelles 31, 57-9, 116, 123
 réussites 67-79
 agences de développement 87-91

aide humanitaire 85-7
 leadership des gouvernements 71-3
 mouvements de paix 91-3
 organisations régionales 73-7
 partenariat Europe-Afrique 77-9
 perspectives 125-7
 propre protection des populations 67-9
 secteur privé 83-5

Royaume-Uni 33, 45, 63, 99
 Russie 13, 63, 105, 107, 125, 127
 Rwanda 24, 41, 69, 99

secteur privé 19, 59, 63, 83-5, 113, 114, 123
 sécurité humaine 14, 35, 37, 54, 124
 sécurité internationale 31-3, 105
 Somalie 4, 24, 25, 33, 41, 103
 Soudan 53, 55, 61, 91, 97, 109
voir aussi Darfour

sources de conflit
 action rapide 3, 11, 112
 changements climatiques 58, 59-61
 futur 5-6
 pauvreté et inégalité 55-7
 prolifération des armes 63-5
 ressources naturelles 57-9

Sri Lanka 4, 23, 25, 41, 55

Tchad 10, 12, 27, 41, 79, 105

terrorisme
 arms de destruction massive 6, 55
 atteintes Contres les civils 4
voir aussi guerre contre le terrorisme

Union africaine
 financement 121
 force de veille africaine 79
 gouvernance mondiale et 81
 manque de fonds 105, 117
 mission à Darfour 10, 75, 77, 105, 117
 Panel des sages 79
 partenariat avec l'Union Européenne 10, 13, 77-9, 79, 107, 117, 118
 rôle 17, 29, 73, 116, 117
 sanctions 99
 solidarité contre les atrocités de masse 24, 53, 131
 Système continental d'alerte précoce 79

Union européenne
 gouvernance mondiale et 81
 modèle d'organisation régionale 77, 107
 partenariat avec l'Union africaine 10, 13, 77-9, 107, 117, 118
 perspective d'adhésion 116
 programmes de développement 89-91
 recommandations 17, 116-17
 Responsabilité de Protéger 79
 rôle global 13, 73, 79, 107, 125

violence sexuelle
 Conseil de sécurité et 39, 81
 information internationale 18
 missions de maintien de la paix et 11
 recommandations 18, 19
 stratégie 39-41

Zimbabwe 109, 126

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam America,
Oxfam Australia,
Oxfam-in-Belgium,
Oxfam Canada,
Oxfam France – Agir Ici,
Oxfam Germany,
Oxfam GB,
Oxfam Hong Kong,
Intermón Oxfam
Oxfam Ireland,
Oxfam Novib,
Oxfam New Zealand y
Oxfam Quebec.

N'hésitez pas à appeler ou écrire aux organisations listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur :

www.oxfam.org.

Oxfam America (Etats-Unis)
226 Causeway Street, 5th Floor
Boston, MA 02114-2206, USA
+1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM)
Courriel :
info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Australia
132 Leicester Street
Carlton, Victoria 3053,
Australie
Tél: +61 3 9289 9444
Courriel :
enquire@oxfam.org.au
www.oxfam.org.au

Oxfam-in-Belgium
Rue des Quatre Vents 60
1080 Brussels, Belgique
Tél: +32 2 501 6700
Courriel :
oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Canada
250 City Centre Ave, Suite 400
Ottawa, Ontario, K1R 6K7,
Canada
Tél: +1 613 237 5236
Courriel : info@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam France - Agir ici
104 rue Oberkampf,
75011 Paris, France
Tel: + 33 1 56 98 24 40
Courriel:
info@oxfamfrance.org
www.oxfamfrance.org

Oxfam Germany
Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Allemagne
Tel: +49 30 428 50621
Courriel : info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam GB
Oxfam House, John Smith
Drive, Cowley
Oxford, OX4 2JY, Royaume Uni
Tel: +44 1865 473727
Courriel :
enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Hong Kong
17/F, China United Centre, 28
Marble Road
North Point, Hong Kong
Tel: +852 2520 2525
Courriel : info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Intermón Oxfam (Espagne)
Roger de Llúria 15
08010 Barcelona, Espagne
Tel: +34 902 330 331
Courriel :
info@intermonoxfam.org
www.intermonoxfam.org

Oxfam Irlande
Bureau de Dublin
9 Burgh Quay
Dublin 2, Irlande
Tél: +353 1 672 7662

Bureau de Belfast, 115 North St
Belfast BT1 1ND, Royaume Uni
Tél: +44 28 9023 0220
Courriel : communications@oxfamireland.org
www.oxfamireland.org

Oxfam New Zealand
PO Box 68357
Auckland 1145,
Nouvelle-Zélande
Tel: +64 9 355 6500
(Toll-free 0800 400 666)
Courriel : oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Oxfam Novib (Pays-Bas)
Mauritskade 9, Postbus 30919
2500 GX,
La Haye, Pays-Bas
Tél: +31 70 342 1621
Courriel : info@oxfamnovib.nl
www.oxfamnovib.nl

Oxfam Québec
2330 rue Notre Dame Ouest,
bureau 200
Montreal, Québec, H3J 2Y2,
Canada
Tél: +1 514 937 1614
Courriel : info@oxfam.qc.ca
www.oxfam.qc.ca

Oxfam International
Secrétariat: Suite 20, 266
Banbury Road, Oxford,
OX2 7DL, UK
Tél: +44 1865 339100
Courriel: information@oxfaminternational.org
www.oxfam.org

Bureau de plaidoyer d'Oxfam
International:
Courriel: advocacy@oxfaminternational.org

Brazil:
SCS Quadra 8 Bloco B-50 Sala
401, Edifício Venancio
2000, Brasília-DF
70333-900, Brésil
Tél: +55 61 3321 4044

Brussels:
Rue Philippe le Bon 15
1000 Bruxelles, Belgique
Tél: +32 2 501 6700

Geneva:
15 rue des Savoises,
1205 Genève, Suisse
Tél: +41 22 321 2371

New York:
355 Lexington Avenue
3rd Floor, New York
NY 10017, USA
Tél: +1 212 687 2091

Washington:
1100 15th St., NW, Ste. 600,
Washington, DC
20005-1759, USA
Tél: +1 202 496 1170

Organisations liées à Oxfam.
Les organisations suivantes
sont liées à Oxfam
International

Oxfam Japan
Maruko bldg. 2F, 1-20-6,
Higashi-Ueno, Taito-ku,
Tokyo 110-0015, Japon
Tél: + 81 3 3834 1556
Courriel : info@oxfam.jp
www.oxfam.jp

Oxfam Trust in India
B - 121, Second Floor,
Malviya Nagar
New Delhi, 1100-17, Inde
Tél: + 91 11 2667 3 763
Courriel :
info@oxfamint.org.in
www.oxfamint.org.in

**Bureau de Campagne d'Oxfam
International et d'Ucodep**
Via Masaccio, 6/A 52100
Arezzo, Italie
Tél: +39 0575 907826
Fax: +39 0575 909819
E-mail: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Membre observateur d'Oxfam
L'organisation suivante est
actuellement un membre
observateur d'Oxfam
International, et est en voie
de devenir un affilié à part
entière:

**Fundación Rostros y Voces
(Mexique)**
Alabama 105, Colonia
Napolis, Delegacion Benito
Juarez, C.P. 03810 Mexique, D.F.
Tél: + 52 5687 3002/5687 3203
Fax: +52 5687 3002 ext. 103
Courriel : comunicación@rostrosyvoces.org
www.rostrosyvoces.org

Pour des lendemains plus sûrs

Protéger les civils dans un monde multipolaire

Depuis la fin de la Guerre froide, le nombre de conflits a chuté. Mais cette tendance n'est-elle pas en train de s'inverser ? Le changement climatique, la pauvreté, les inégalités et la plus grande disponibilité des armes contribuent au risque d'une augmentation des conflits.

En 1949, les Conventions de Genève ont garanti le droit des personnes à être protégées des atrocités durant les conflits. Pourtant, 60 ans plus tard, des civils sont encore tués, violés et contraints de fuir leurs foyers. En 2005, presque tous les gouvernements du monde ont accepté leur Responsabilité de Protéger les civils. Ces gouvernements doivent aujourd'hui consentir de nouveaux efforts pour relever ce défi dans un monde changeant et multipolaire dans lequel la Chine et les Etats-Unis seront les « superpuissances » et où l'Inde, l'Union Européenne, le Brésil et d'autres voient leur influence mondiale grandir.

Nombreux sont ceux qui pensent qu'ils ne peuvent pas faire grand chose pour prévenir les attaques brutales contre les civils qui caractérisent la guerre moderne.

Ils ont tort. Ce rapport, basé sur l'expérience d'Oxfam International dans la plupart des conflits de la planète, définit un agenda ambitieux pour protéger les civils via une combinaison d'actions aux niveaux local, national et régional soutenues de manière plus cohérente au niveau international.

Eric Canalstein/UN Photo



www.oxfam.org

© Oxfam International 2008

ISBN 978-0-85598-634-6



Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et aux injustices: Oxfam Allemagne, Oxfam Amérique (USA), Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Oxfam Irlande, Oxfam Novib (Pays-Bas), Oxfam Nouvelle-Zélande, Oxfam Québec et Intermón Oxfam (Espagne).

 **Oxfam**
International