

**XIX<sup>e</sup> TABLE RONDE  
SUR LES PROBLÈMES ACTUELS  
DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

*(San Remo, 29 août - 2 septembre 1994)*

*PRÉVENTION DES CONFLITS –  
LA PERSPECTIVE HUMANITAIRE*

**Conclusions générales**

La XIX<sup>e</sup> Table Ronde de l'Institut international de droit humanitaire sur les problèmes actuels du droit international humanitaire s'est tenue à San Remo du 29 août au 2 septembre 1994. Le thème en était «Prévention des conflits — la perspective humanitaire».

La Table Ronde a été ouverte par le président de l'Institut, l'ambassadeur Hector Gross Espiell. Des messages ont été adressés à cette occasion par le président de la République italienne, M. Oscar Luigi Scalfaro, le secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, et le haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Mme Sadako Ogata.

Les participants ont été accueillis par le maire de San Remo, M. David Oddo, et l'allocution d'ouverture a été prononcée par le président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Cornelio Sommaruga. En outre, au cours des discussions de la Table Ronde, des déclarations ont été faites par le sous-secrétaire général des Nations Unies et directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, M. Vladimir Petrovsky, le haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, M. José Ayala Lasso, le directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), M. James Purcell, et le secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, M. George Weber. Le professeur Jovica Patrnogic, président honoraire de l'Institut, a fait les remarques préliminaires.

Une grande partie du travail substantiel de la Table Ronde a été menée sous forme de panels dirigés par des modérateurs hautement qualifiés dans leurs domaines respectifs et secondés par des assistants. Le coordinateur des panels était M. Ivor Jackson.

Le thème de la Table Ronde a été débattu dans l'optique des événements récents, mouvementés et tragiques, dont certains étaient la conséquence de modifications du paysage politique en raison de la fin de la guerre froide et de la bipolarité qui caractérisait auparavant la politique mondiale. Les conclusions suivantes ont été tirées:

1. Divers conflits ont éclaté dans de nombreuses parties du monde au cours des dernières années, causant des souffrances humaines étendues et durables. Les personnes affectées ont été notamment, d'une part, d'innocentes victimes du mépris ou des violations des principes et règles du droit international humanitaire et des principes fondamentaux des droits de l'homme et, d'autre part, des personnes contraintes de quitter leur lieu habituel de résidence, souvent dans des conditions cruelles et inhumaines, pour chercher refuge ailleurs, soit à l'intérieur même de leur pays, soit au-delà des frontières. Ces souffrances humaines tragiques constituent en elles-mêmes une raison de se concentrer sur le problème de la prévention des conflits et de l'aborder du point de vue humanitaire.

2. Il convient de tenir compte de deux considérations fondamentales en abordant le problème de cette manière:

Premièrement, lorsqu'il y a danger de conflit, les parties concernées devraient toujours garder à l'esprit les conséquences humaines possibles. Si elles avaient été pleinement conscientes de l'ampleur de ces conséquences, cela aurait probablement eu un effet restrictif sur l'émergence du conflit lui-même;

Deuxièmement, lorsqu'un conflit a éclaté, il est essentiel de faire en sorte que l'assistance humanitaire soit fournie efficacement et dans des conditions optimales. Des souffrances humaines qui se poursuivent et se prolongent entraînent nécessairement l'aggravation d'une situation de conflit, tandis que l'assistance humanitaire, en allégeant les souffrances humaines, contribue à empêcher que la situation ne se détériore encore davantage. Ceci s'applique également à la nécessité d'observer, *pendant* un conflit, les principes du droit international humanitaire, du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme.

3. L'action menée en vue de prévenir un conflit peut être de courte ou de longue durée. Si une action menée à court terme peut produire des résultats plus immédiats, elle risque cependant de ne pas traiter les causes

fondamentales du conflit en raison du facteur «urgence» et donc, dans certains cas, de n'avoir pour seul effet que de remettre à plus tard une véritable solution. L'action à long terme, en revanche, peut être plus efficace, car elle s'attaque aux causes profondes de la situation.

4. Des situations de conflit récentes et actuelles ont été marquées par une intensification du rôle assumé par les Nations Unies dans le domaine humanitaire. Les pratiques adoptées, par exemple l'emploi de la force armée pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire, sont des éléments nouveaux susceptibles d'exercer une influence sur l'application du droit international humanitaire et son évolution future éventuelle.

5. Il a été noté avec satisfaction que la communauté internationale avait déjà acquis de l'expérience dans divers types d'action préventive, notamment une série de mécanismes spécifiques qui devraient être développés davantage.

6. Les situations de conflit peuvent découler de bien des causes diverses qui, dans certains cas, coïncideront peut-être, par exemple, avec des violations flagrantes des droits de l'homme — notamment des droits des minorités ou des groupes ethniques — et des problèmes de frontières, le commerce des armes, la migration et le développement. En ce qui concerne ce dernier, il a été estimé que son importance fondamentale avait, dans une certaine mesure, été négligée, l'attention principale de la communauté internationale s'étant récemment focalisée sur des situations actuelles de conflit ouvert. Toutefois, la promotion du développement mérite une attention bien plus grande, car elle constitue un élément vital de la prévention à long terme des conflits. A ce propos, il conviendrait d'examiner la nécessité de faire en sorte que les institutions monétaires et de développement internationales concernées prennent des mesures efficaces, conformément à leurs mandats respectifs.

7. Afin de parvenir à des résultats significatifs en matière de prévention, il est essentiel que ceux qui sont responsables de l'action internationale aient la volonté politique nécessaire de prendre des mesures appropriées. Il est également souhaitable d'obtenir le soutien des parties directement impliquées dans une situation de conflit. En outre, il faut, pour mener une action préventive, que les ressources financières nécessaires soient mises à disposition par les gouvernements.

8. Les situations de conflit entraînent souvent des flux migratoires à grande échelle. De tels mouvements sont en outre susceptibles de créer de nouvelles situations de conflit. Il est par conséquent de la plus grande importance d'éviter, ou du moins de réduire, les mouvements migratoires

incontrôlés ou excessif, selon les principes du droit international des réfugiés et des droits de l'homme.

9. Les problèmes des minorités constituent l'une des causes essentielles des conflits contemporains et ne devraient par conséquent pas rester sans solution. En cherchant des solutions, il serait approprié, *entre autres*, d'examiner les possibilités de préparer un instrument international relatif aux droits des minorités sur le plan régional, particulièrement en Europe.

10. L'importance du mécanisme d'«*alerte précoce*» en tant que pas vers une diplomatie préventive a été pleinement reconnue. Il a également été considéré comme capital de suivre de manière ininterrompue et constante les situations susceptibles de mener à un conflit, avant qu'elles n'atteignent un degré de gravité qui exigerait le recours au mécanisme d'alerte précoce. Celui-ci devrait être renforcé en mettant davantage l'accent sur l'établissement des faits, également à l'échelon du terrain où les organisations non gouvernementales ont un rôle important à jouer. Certains ont proposé que ce mécanisme de prévention des conflits soit rendu plus efficace par l'établissement d'un «bureau central» ou d'une «agence» d'alerte précoce; son rôle serait de recueillir, collationner et transmettre les informations pertinentes à tous les organes concernés des Nations Unies et, s'il y a lieu, aux médias. Il a été rappelé que certaines situations susceptibles de déboucher sur un conflit peuvent exister depuis longtemps, et il serait approprié de les identifier même avant d'avoir recours au mécanisme d'alerte précoce.

11. Il est essentiel que l'alerte précoce ne vise pas uniquement à obtenir des informations pertinentes. Elle devrait également impliquer que les gouvernements et organisations concernés sont disposés à prendre des mesures préventives appropriées, si celles-ci s'avèrent nécessaires à la lumière des informations obtenues, afin qu'alerte précoce signifie action précoce.

12. Un point important est le degré de gravité qu'une situation doit avoir atteint pour justifier une action destinée à prévenir un conflit. Il a été estimé qu'il ne faut pas nécessairement que des violations des droits de l'homme aient lieu sur une grande échelle ou que la situation ait des conséquences transfrontalières directes, mais qu'elle devrait néanmoins être de nature à susciter la préoccupation internationale.

13. Il a été noté avec satisfaction que le concept de «*diplomatie préventive*» avait maintenant été accepté et également reconnu comme un moyen d'action potentiellement efficace. Il était toutefois nécessaire de rendre cette diplomatie préventive plus efficace encore en s'assurant que les dispositions actuelles prises dans ce sens sont appliquées intégralement

dans toutes les situations de conflit potentielles ou actuelles, et que l'action menée en conséquence est pleinement coordonnée. Il a été admis qu'une action non coordonnée ou divergente peut sérieusement amoindrir l'efficacité de la diplomatie préventive.

14. Il a été estimé que le rôle de médiateur du secrétaire général des Nations Unies devrait bénéficier d'un soutien total et être réaffirmé par des résolutions de l'Assemblée générale. En outre, les organes intergouvernementaux compétents, comme le HCR, l'UNICEF et le coordonnateur des Nations Unies pour les affaires humanitaires, pourraient également être à même d'exercer un rôle de médiateur. Il conviendrait de recourir à cette possibilité chaque fois que cela s'avère opportun, dans des situations exigeant une action médiatrice préventive.

15. Dans diverses situations de conflit récentes, il a été fait recours à des mesures coercitives en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et il a été reconnu que de telles mesures peuvent, en certaines circonstances, constituer une action préventive opportune. Il a été estimé que ces mesures pouvaient être rendues plus efficaces par la création d'une Force permanente d'urgence des Nations Unies, telle que le suggère l'*Agenda pour la paix*, soumis par le secrétaire général, et par une réactivation du Comité d'état-major prévu dans le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

16. Il existe toutefois un doute quant à savoir si les mesures coercitives prévues par le chapitre VII constituent une action préventive appropriée dans tous les cas, plus spécialement compte tenu de l'élément politique qui pourrait, dans certaines situations, faire obstacle au règlement du conflit. Par conséquent, il conviendrait d'examiner le besoin plus fondamental d'établir un dialogue ouvert et constructif relatif à des situations de conflit potentielles ou existantes, y compris leurs aspects humanitaires. Ces préoccupations devraient, dans la mesure du possible, être prises en considération par le Conseil de sécurité. En outre, les mesures coercitives prévues par le chapitre VII devraient toujours, qu'elles impliquent ou non l'usage de la force, respecter les critères humanitaires généralement acceptés, tels qu'ils sont définis par le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

17. Il a été reconnu que les efforts en matière de maintien de la paix et de consolidation de la paix déployés par les Nations Unies ou par des organisations régionales peuvent être importants en tant qu'action préventive. Toutefois, lorsqu'une telle action est entreprise, il conviendrait de tenir compte des aspects humanitaires de la prévention des conflits. Il faudrait en outre s'assurer que les efforts de maintien de la paix, de par

leur caractère objectif et impartial, sont conçus pour éviter une détérioration supplémentaire d'une situation de conflit et permettre de parvenir à une solution durable. Les efforts de consolidation de la paix devraient aborder les causes d'une situation de conflit de manière détaillée pour apporter des solutions fondamentales et durables.

18. Compte tenu du grand nombre d'acteurs habituellement impliqués dans une situation de conflit potentielle ou réelle, l'efficacité de tout effort préventif doit nécessairement dépendre d'une coordination appropriée entre eux. En revanche, l'efficacité de tels efforts pourrait être sérieusement amoindrie par une action non coordonnée. Il a par conséquent été estimé que des mécanismes appropriés de coordination et d'harmonisation devraient être établis sur le plan universel, par exemple en renforçant les pouvoirs et l'autorité du Département des affaires humanitaires des Nations Unies créé en application de la résolution de l'Assemblée générale n° 46/182 du 19 décembre 1991. Des mesures appropriées de coordination devraient également être prises sur le plan local, entre les organisations concernées et les institutions représentées dans un pays ou une région où existe une situation potentielle ou réelle de conflit.

19. Le *désarmement* peut être un facteur très important lorsqu'il s'agit de prévenir les conflits ou de réduire leurs effets. Malgré certains développements récents encourageants dans ce domaine, les résultats d'ensemble n'ont pas été satisfaisants. Des efforts soutenus et intenses sont par conséquent nécessaires. Les armes nucléaires et biologiques doivent être entièrement réglementées. Il a aussi spécialement été fait mention de la nécessité de traiter du problème des mines terrestres et de promouvoir une plus large acceptation des instruments internationaux relatifs à cette question.

20. Une importance particulière a été accordée au rôle que des *organisations régionales* peuvent et devraient remplir dans la prévention des conflits, pour compléter celui joué sur le plan universel par les Nations Unies. Il a été reconnu que, comme elles connaissent les problèmes politiques existants de leurs régions respectives, qui sont pour elles un sujet de préoccupation, les organisations régionales pourraient se trouver dans une position particulièrement favorable pour exercer une fonction de médiateur. Elles pourraient également être en mesure de mobiliser la volonté politique nécessaire pour résoudre un conflit potentiel ou réel. Enfin, elles seraient susceptibles d'engendrer la solidarité nécessaire pour promouvoir des solutions à des situations de conflit potentiel ou réel survenant dans d'autres régions. En outre, elles pourraient, dans tous les cas, coordonner l'assistance humanitaire dont le but est, entre autres, d'atténuer les effets d'une situation de conflit. Une telle action, menée par

les organisations régionales, devrait, bien entendu, être conforme au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

21. Il a été jugé que des *organisations non gouvernementales* sont souvent en mesure de jouer un rôle important dans la prévention des conflits. Elles peuvent, par exemple, faciliter la diplomatie préventive par leur contribution à l'établissement des faits et à l'alerte précoce et par la fonction de médiateur qu'elles sont susceptibles d'exercer dans certains cas. Dans ce contexte, le rôle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans la prévention des conflits, tant avant et pendant ceux-ci que dans la phase de l'après-guerre, a été souligné plus particulièrement. Il a été jugé souhaitable que les Sociétés nationales se montrent plus actives en ce qui concerne à la fois les objectifs à long terme et à court terme.

22. L'action humanitaire menée en vue d'atténuer les souffrances humaines qui résultent d'un conflit revêt un caractère préventif dans la mesure où elle sert à éviter une détérioration plus importante de cette situation. A ce propos, il a été noté avec satisfaction que les problèmes humanitaires sont maintenant passés au premier plan de l'attention du public dans le monde entier. Il a été estimé que l'assistance humanitaire devrait être reconnue comme un facteur essentiel dans le domaine de la prévention. Il a en outre été jugé essentiel que l'assistance humanitaire soit fournie dans des conditions optimales, en plein accord avec les trois principes qui devraient régir toute action humanitaire, à savoir l'humanité, l'impartialité et la neutralité. Il a été considéré comme particulièrement important que, dans toutes les situations de conflit, l'action humanitaire reste clairement distincte de l'action politique et militaire.

23. Il conviendrait de développer le *droit*, prévu par le droit international, des victimes innocentes à *recevoir une assistance*. Des efforts dans ce sens se sont avérés justifiés par des pratiques plus récentes. En outre, les «Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire», adoptés par le Conseil de l'Institut en avril 1994, peuvent fournir une base appropriée pour que davantage d'efforts soient faits dans ce domaine. Ces Principes directeurs ont été chaleureusement accueillis par diverses institutions concernées et ont pu être signalés à juste titre à l'attention de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

24. Le droit de la communauté internationale de se préoccuper de situations relatives aux droits de l'homme a maintenant été généralement accepté. En outre, des efforts axés sur la prévention ne peuvent être couronnés de succès qu'en assurant le plein respect et la réelle mise en

œuvre du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés. En revanche, le fait de ne pas respecter ces diverses branches du droit international pourrait entraîner une nouvelle détérioration d'une situation de conflit. Il était par conséquent nécessaire de promouvoir ce respect par une action efficace menée par les organes internationaux pertinents. Ceux-ci comprennent le CICR, le HCR, les instances des Nations Unies relatives aux droits de l'homme et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui, dans l'exercice de leurs activités, sont tous confrontés à des violations de ces branches du droit international. Parmi les instances des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, l'accent a été mis particulièrement sur le poste, récemment créé, de haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Les premières mesures prises par ce fonctionnaire extrêmement important du système des Nations Unies, qui avaient pour objectif la protection des droits de l'homme menacés et, par ce moyen, la prévention des conflits possibles, notamment au Burundi, au Guatemala et au Rwanda, ont été particulièrement appréciées. Elles reflètent en effet une évolution significative du rôle des Nations Unies dans ce domaine. Le rôle accru du Centre des droits de l'homme des Nations Unies a lui aussi été souligné avec satisfaction.

25. Les diverses mesures à prendre contre des violations flagrantes des droits fondamentaux de l'homme devraient comprendre des *sanc-tions pénales internationales*. Dans ce contexte, la création du tribunal ad hoc chargé d'examiner diverses violations du droit international humanitaire dans l'ex-Yougoslavie a été notée. L'objectif ultime devrait être l'établissement d'un organisme judiciaire international permanent, avec la juridiction nécessaire pour traiter de tels crimes, où qu'ils se produisent.

26. Le fait d'assurer le respect du droit international humanitaire, du droit international des réfugiés et du droit international des droits de l'homme exige également des efforts constants pour promouvoir l'adhésion aux instruments juridiques internationaux pertinents. En outre, les dispositions existantes en matière de diffusion et de formation devraient être augmentées en nombre et développées de manière à ce que tous les groupes cibles concernés soient formés pour comprendre et observer les principes humanitaires dans leurs domaines d'activité et leur environnement culturel respectifs.

27. La *formation adéquate du personnel* nécessaire est d'une importance capitale pour la mise en œuvre réussie de ces trois branches du droit international. A ce propos, la longue expérience de l'Institut et d'autres



organes compétents, notamment le CICR et le HCR, devrait être davantage utilisée. La diffusion de la connaissance de ces branches du droit international est une tâche qui se poursuit et à laquelle il conviendrait aussi de prêter une attention adéquate, dans l'avenir.

28. Les médias ont un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit d'attirer l'attention de l'opinion publique sur des situations de conflit. Dans de nombreux cas, toutefois, certains médias se sont départis des critères éthiques professionnels établis pour les journalistes. Ces critères devraient être suivis de particulièrement près dans des situations de conflit. Il est par conséquent nécessaire d'assurer la stricte observance de ces critères.

29. L'Institut tient à exprimer son appréciation aux présidents, aux participants qui ont présenté les divers sujets, aux modérateurs des panels et à leurs assistants, au coordinateur des panels et aux autres participants pour leurs contributions appréciables aux discussions. Des remerciements tout particuliers sont adressés au Comité organisateur de cette Table Ronde, présidé par le Dr Ugo Genesio, secrétaire général de l'Institut.

30. L'institut compilera les abondants documents produits par la Table Ronde et fera , en temps utile, le nécessaire pour qu'ils soient publiés, y compris les rapports des modérateurs. Il assurera également le suivi des recommandations de la Table ronde, en collaboration avec les autres institutions concernées.

---