



THÉMATIQUE

RRN dossier

Promouvoir les principes humanitaires: l'expérience du Sud du Soudan

Iain Levine

Résumé

Operation Lifeline Sudan (OLS) aspire à intégrer des principes humanitaires et la protection des populations civiles dans son mandat et ses opérations. Ce dossier décrit la façon dont ces lois et principes ont été encouragés par des séries d'entretiens, des débats en leur faveur, leur dissémination et la formation. Un point important est le contrôle et suivi du non respect et des abus à leur égard. Ce rapport vise à distiller des enseignements spécifiques résultant du travail accompli avec des mouvements d'opposition armés, par contraste avec des gouvernements souverains. Un fait qui préoccupe en particulier certains organismes humanitaires est qu'ils reconnaissent peut-être, ou sont estimés reconnaître des pouvoirs à ceux qui maltraitent leur peuples.

Dans leur mandat, les organismes d'aide qui travaillent dans le Sud ont cherché à donner priorité à la protection des populations civiles et à l'intégrité de l'aide humanitaire. De par cette optique, les cas d'urgence complexes sont considérés comme un phénomène

social et politique, des situations de crise tant en matière de droits de l'Homme qu'en matière de besoin humanitaire. Dans de telles circonstances, les victimes de conflit ont non seulement besoin d'une aide physique, mais aussi que leur sécurité, leur dignité et leurs droits fondamentaux soient protégés. Comme le souligne en détail l'Evaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda (1996), ce dossier part du principe que dû au manque de cohérence politique et de direction en matière de politiques de la part des organismes d'aide, bon nombre de leurs programmes ne subviennent pas aux besoins de ceux qu'ils cherchent à aider.

La protection des populations civiles s'effectue en faisant appliquer le droit et les principes internationaux, notamment la primauté de l'impératif humanitaire, de la neutralité, de l'impartialité, de la transparence, et la protection des victimes, sur lesquelles on doit rendre compte. Le défi n'est pas simplement de définir les normes légales et éthiques, mais de leur donner suite et de les faire appliquer.

suite au verso

Résumé suite

L'expérience de l'OLS nous sert à mettre en relief de plus grands dilemmes dans lesquels est prise la communauté humanitaire internationale, entre autres, le manque de direction politique cohérente dans la majorité des programmes humanitaires, les questions de souveraineté, le choix entre la protection et l'aide, le rôle de la coordination lorsqu'il s'agit de définir et de protéger les mandats, et les circonstances où le retrait de l'aide peut être estimé moralement acceptable.

A l'appui de ce dossier, il est soutenu que les principes et les normes humanitaires doivent être au coeur de ces programmes. Tout en admettant que les autorités politiques sont en fin de compte responsables de la protection des populations civiles et de l'intégrité de l'aide humanitaire, les organismes d'exécution et ceux qui les financent ont également besoin d'aborder ces questions de manière plus efficace.

L'auteur

Iain Levine est actuellement employé par l'*Office of Emergency Programmes*, UNICEF, New York, où il s'occupe plus particulièrement de promouvoir les droits des enfants dans les situations d'urgence complexes. Les opinions exprimées dans cet article sont uniquement celles de l'auteur et ne reflètent pas celles d'UNICEF ou de *Operation Lifeline Sudan*.

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume-Uni
Tél. : 00 44 171 393 1674/47
Fax : 00 44 171 393 1699
E-mail : rrn@odi.org.uk
Site Web: <http://www.oneworld.org/odi/rrn/index.html>

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin.

ISBN: 0-85003-356-X

Prix: £5.00 (sterling) par copie (excl. affranchissement et emballage)

© Overseas Development Institute, Londres, 1997.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau, reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. La coordinatrice du Réseau Aide d'Urgence et Réhabilitation serait reconnaissante d'être informée de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Table des matières

1. Historique	4
1.1 Situations d'urgence complexes et dilemmes dans lesquels sont pris les organismes humanitaires	4
1.2 Le contexte du Sud du Soudan	5
2. Le Sud du Soudan et les dangers qui menacent l'humanitarisme	8
2.1 Le refus d'accès	8
2.2 Le non respect des droits de l'Homme	8
2.3 L'abus de l'aide humanitaire	9
2.4 Les dangers menaçant la sécurité du personnel humanitaire	9
2.5 La neutralité et l'impartialité	9
2.6 La distinction entre l'armée et la population civile	9
2.7 Les problèmes spécifiques que posent les opérations effectuées dans des zones sous le contrôle d'entités non-étatiques	10
2.8 Les dangers qui menacent l'aide humanitaire : conclusion	11
3. Règles de base et principes humanitaires	12
3.1 Règles de base formant un cadre pour la collaboration	
3.2 Objectifs du programme de l'OLS sur les principes humanitaires	12
3.3 Principes en vertu desquels les Règles de base sont fondées	13
3.4 Négocier les Règles de base	14
4. Mise en oeuvre	19
4.1 Quel est le mode d'action sous-jacent ?	19
4.2 Promouvoir les principes humanitaires	20
4.3 Renforcement des capacités	23
4.4 Vérifications	23
4.5 Suivi des atteintes aux Règles de base	24
5. Résultats et conséquences	26
5.1 Les succès	26
5.2 Les difficultés continues	26
5.3 Enseignements pour les organismes humanitaires et pour d'autres situations d'urgence complexes: quelques conclusions expérimentales	27
Cartes	18
Annexe 1	29
Remerciements	34
Notes de fin	34
Acronymes	34
Références	35

1

Historique

«Lorsque je nourris les pauvres, on dit que je suis chrétien ; lorsque je demande pourquoi les pauvres ont faim, on dit que je suis communiste»

Helder Camara ¹

1.1 Situations d'urgence complexes et dilemmes dans lesquels sont pris les organismes humanitaires

Les transformations qui se sont produites après la Guerre Froide sont franchement gigantesques. Tandis que le monde se tourne vers la globalisation et l'interdépendance économique, de grandes régions d'Afrique et de l'ancienne Union Soviétique font face à des défis sans précédent en tant que nations Etats. Le déclin des ressources économiques, un développement socio-économique inégal, le manque d'espace démocratique et une faible identité nationale (par rapport à une forte identité ethnique) sont tous des facteurs qui ont contribué à la création d'états qui ont échoué ou qui se sont divisés dans des pays aussi diversifiés sur le plan économique et politique que l'Irak, l'ancienne Yougoslavie, le Soudan, la Somalie et le Zaïre (récemment renommé la République démocratique du Congo).

Sans pour autant adopter intégralement l'idée apocalyptique du monde exprimée par Robert Kaplan (1994), il faut reconnaître que les conflits souvent brutaux qui découlent de et contribuent à la fragmentation et l'effondrement des états, ont eu des conséquences catastrophiques pour les pauvres et ceux démunis de tous pouvoirs. Ce phénomène a occasionné une désintégration de la société, la violation des droits de l'Homme dans des proportions massives et un besoin humanitaire extraordinaire. Dans de telles situations, le monopole

de la violence ne se remarque plus dans l'état, mais de plus en plus dans des entités non-étatiques.

La brutalité et le désordre qui caractérisent les conflits internes sous-jacents dans de si nombreuses situations d'urgence complexes, représentent un danger majeur pour l'action humanitaire et bon nombre de questions fondamentales pour ses exécutants et décideurs. Au cours des dix dernières années, on en est venu à mieux comprendre la dynamique du conflit et son rôle dans la création de situations catastrophiques. Par la même occasion, un très grand nombre croissant d'ouvrages ont analysé et documenté l'impact complexe des interventions humanitaires sur l'économie politique de la guerre (par exemple, Duffield, 1994 ; Macrae et Zwi, 1994). Ces deux raisonnements ont mis en relief certains des défis auxquels font fortement face les activités humanitaires sur le plan éthique, politique, juridique et programmatique, dont :

- l'érosion du respect des valeurs et des normes internationales, qui affectent à la fois les populations civiles et le personnel humanitaire, et la situation particulièrement lamentable des personnes déplacées dans leur pays ;
- le danger croissant qui menace l'indépendance de l'action humanitaire, dans la mesure où l'aide est trop souvent devenu un moyen de substitution à l'action politique ;
- le manque de clarté des mandats humanitaires, quant aux ordres du jour militaires et politiques et ceux concernant les

- droits de l'Homme et le développement ;
- du fait que les causes politiques de l'action humanitaire sont de plus en plus reconnues, la remise en question intense des principes traditionnels, comme la neutralité et l'impartialité ;
- la crainte que l'aide humanitaire renforce les économies de guerre et donc prolonge le conflit;
- l'incertitude toujours présente concernant les réponses internationales – sur le plan juridique et politique – au statut de souveraineté et la question difficile de l'accès.

Ces dilemmes suscitent des questions importantes : peut-on réaliser des objectifs d'aide dans un contexte de violence extrême ? De quelle manière les organismes humanitaires peuvent-ils affronter plutôt qu'ignorer les politiques de guerre qui provoquent des catastrophes et le comportement des parties en guerre ? Dans une situation de guerre, comment peut-on créer un milieu où l'aide humanitaire peut être délivrée de manière plus efficace ? Étant donné que les mandats actuels ne sont pas en mesure de fournir les directives requises aux exécutants, il n'est pas surprenant que l'assentiment général sur ces questions soit faible. En effet, la divergence des opinions entre les membres de la communauté humanitaire et ceux qui en font des observations n'a rarement été plus grande. La manière d'aborder certains de ces problèmes comprend le "nouvel interventionnisme" de Bernard Kouchner et la philosophie de Médecins Sans Frontières (MSF) sur le droit d'ingérence ; "l'intervention humanitaire comme forme de néocolonialisme", qu'on entend souvent dans les milieux gauchistes, "l'aide humanitaire a de tels défauts inhérents qu'elle fait plus de mal que de bien", qui est l'argument de *African Rights* ; et le raisonnement que "l'intervention humanitaire prolonge le conflit et reconnaît des pouvoirs aux malfaiteurs". De plus, il y a ceux qui, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), insistent que la neutralité et l'impartialité demeurent constantes et sont des valeurs nécessaires à la poursuite de l'humanitarisme, les radicaux qui veulent renoncer à la neutralité en faveur de la solidarité avec les personnes opprimées, et les isolationnistes dans le monde, comme Jesse Helms, qui pensent qu'on ne devrait pas intervenir du tout.

Ce rapport ne tente pas de répondre à bon nombre de ces questions. Il essaie, en revanche, du point de vue des exécutants, de décrire et de faire le point sur une expérience, celle d'essayer de définir et

d'appliquer des principes humanitaires en pleine situation de conflit dans des zones du Sud sous le contrôle de trois entités non étatiques. En décrivant cette expérience d'après l'opinion d'une des personnes concernées, on cherchera à analyser l'impact de cette expérience pour en tirer des enseignements éventuels destinés à d'autres exécutants.

1.2 Le contexte du Sud du Soudan

Historique du conflit

En 1956, le Soudan devient indépendant de la Grande-Bretagne. Comme bien d'autres pays du continent, ses frontières ont été créées artificiellement par les autorités coloniales et d'occupation et n'étaient guère liées à la réalité culturelle et politique du pays. Dans le cas du Soudan, les frontières ont regroupé le Nord à prédominance islamique et le Sud principalement de religion chrétienne et animiste (voir les cartes aux pages 18 et 19). Le Sud renferme la majeure partie des ressources naturelles du pays – du pétrole, des terres agricoles fertiles, de l'or et, avant tout, les eaux du Nil – mais le pouvoir politique et économique du pays a toujours siégé dans le Nord. Quelques mois après l'indépendance, comme l'avaient prédit de nombreux Soudanais, les différences ethniques et religieuses provoquent une crise politique culminant en une guerre civile qui durera jusqu'en 1972, lorsque l'Accord d'Addis-Abeba élabore avec difficulté un degré d'autonomie pour le Sud. Entre 1972 et 1983, le Sud sera gouverné par un gouvernement régional basé à Juba et cette région connaîtra sa seule période de paix continue depuis plus de 40 ans.

Cette période relativement stable prend fin en 1983 lorsque le gouvernement du Président Numeiri impose la loi islamique traditionnelle (*charia*) à la totalité du pays – bien qu'il n'y ait pratiquement pas de Musulmans dans le Sud. Cette décision gouvernementale provoque une mutinerie qui se déclenche dans la garnison du gouvernement à Bor et occasionnera la création de l'Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan (A/MPLS) sous la commande de John Garang. La guerre recommence, bien qu'au tout début, les opinions sont fort partagées entre ceux qui – comme Garang – sont partisans d'un Soudan uni et séculaire, et ceux qui recherchent l'autodétermination et la sécession pour le Sud. De telles divisions s'avéreront avoir des conséquences désastreuses par la suite.

Pendant cinq ans, la guerre fait rage sans que le monde y prête vraiment attention. Puis en 1988 survient une grande famine – résultant à la fois de la sécheresse et du conflit – dans le Bahr-el-Ghazal nord, dans l’est du Sud du Soudan. Malgré une coupure complète des actualités, les médias internationaux s’emparent de l’événement et couvrent la famine qui, selon les estimations, a tué environ 250.000 personnes.

La pression qui s’en suit force les Nations unies (ONU) à agir, et Perez de Cuellar, Secrétaire général à l’époque désigne James Grant, président-directeur général de l’UNICEF, comme son Envoyé spécial au Soudan. Grant fait des allers et retours en avion entre Khartoum et le Sud et après plusieurs entretiens, réussit à obtenir un accord sans précédent: l’ONU pourrait fournir une aide humanitaire à la fois au gouvernement et dans les zones sous le contrôle des rebelles, avec l’assentiment du gouvernement du Soudan et de l’APLS. Cet accord est d’une importance primordiale. Jusqu’à ce moment, certaines ONG travaillaient dans des zones du Sud sous le contrôle de l’APLS, mais sans aucun doute, sans l’autorisation du gouvernement, et donc “illégalement”. Cet accord permettait à l’ONU – avec d’autres associés humanitaires – de fournir une aide à toutes les populations affectées par le conflit, sans aide militaire ou une résolution du Chapitre VII.² C’est ainsi que *Operation Lifeline Sudan* est née.

En 1991, deux événements se produisent, d’une importance majeure pour le Sud du Soudan, bien que les ramifications concernant l’OLS ne soient pas encore ébauchées. En août, Riek Machar, membre du Nuer – deuxième grande tribu dans le Sud – et l’un des principaux commandants de l’APLS, émet ce qui deviendra la Déclaration Nasir. Il annonce qu’il a renvoyé John Garang en tant que chef de l’A/MPLS. Ce coup intérieur échoue et le MPLS se divise entre le MPLS-Torit et le MPLS-Nasir (qui deviendront respectivement par la suite l’A/MPLS et l’A/MISS). Cette division aura des conséquences humanitaires majeures et catastrophiques. Vers la fin de 1991, et pendant la majeure partie de l’année 1992, les combats entre factions occasionnent des attaques et massacres sanglants de la population civile à Bor, Ayod et ailleurs. D’après *Human Rights Watch Africa* (1994), des centaines de civils ont été tués, bien souvent avec cruauté, et des milliers de tête de bétail ont été appropriées. Le combat provoque une très grande crise humanitaire, en particulier dans le

“triangle de la faim” de Bor, Ayod et Waat, et un déplacement massif des populations.

Le mois suivant, les mouvements du Sud sont bouleversés par une autre crise, celle de la défaite de Mengistu Haile Mariam, président d’Ethiopie, qui avait été un allié loyal. En conséquence, l’APLS doit transférer ses bases et ses camps d’entraînement en dehors d’Ethiopie, des milliers de personnes retournent au Soudan et le MPLS est obligé d’établir ses bases opérationnelles à l’intérieur du pays. Le MPLS perd non seulement un soutien politique, militaire et logistique très important – avec des conséquences importantes pour son aptitude à faire la guerre – mais il est également obligé de réévaluer ses relations vis-à-vis des populations qu’il cherchait à libérer.

Jusqu’au moment de cette division et de la défaite de Mengistu, le MPLS fonctionnait comme un mouvement guérilla prédateur. Il ne pensait guère à une mobilisation et sensibilisation politiques et poursuivait son offensive contre le gouvernement comme s’il s’agissait de son premier et probablement de son seul objectif. Les deux crises de 1991 déclenchent une crise politique inévitable dans le mouvement, lorsque des sujets antérieurement tabous, notamment ayant trait à la démocratie, à la transparence et aux droits de l’Homme, réapparaissent de force dans l’ordre du jour quand le mouvement s’aperçoit qu’il serait obligé de réexaminer ses relations vis-à-vis de son peuple.

L’initiative de se tourner vers une plus grande libéralisation et démocratisation a débuté lentement, avec maintes difficultés et bon nombre de faux départs, d’engagements non remplis et de maigres profits suivis de pas en arrière. Toutefois, comme on le soulignera par la suite dans ce rapport, ce sont les pressions internes en faveur du changement – qui ont mené à la Convention Chukudum du MPLS en avril 1994 et à la Convention Akobo du MISS en août 1994, en vertu desquelles les deux mouvements se sont engagés à poursuivre la démocratie, un gouvernement civil et le respect des droits de l’Homme – qui ont rendu possible l’initiative des principes humanitaires. Il est difficile d’imaginer comment cette initiative de l’OLS aurait pu se produire sans cette ouverture créée par ces développements politiques.

Le Sud et la société civile

Etant donné le sous-développement énorme de la région et le manque d’attention accordée depuis

toujours au Sud, il était certain que la portée et la qualité des services essentiels seraient fort médiocres, même avant que la guerre actuelle ne se déclare. La guerre a eu, et continue d'avoir des conséquences désastreuses, quant à l'accès des populations civiles soudanaises aux services essentiels comme celui de la santé, l'éducation et l'eau potable. Le déplacement de populations, la destruction de l'infrastructure, la destruction de marchés, la fermeture de pratiquement toutes les institutions de formation et les restrictions imposées aux déplacements, sont tous des facteurs qui ont réduit le nombre et l'accès aux services essentiels dont pouvaient disposer les populations civiles. Dans certaines zones, comme dans les montagnes de Nuba et la partie est en amont du Nil, ces services sont en fin de compte non existants.

Pour diverses raisons historiques et culturelles et, en particulier, pour cause des guerres qui dominent la vie depuis plus de 40 ans, le Sud a rarement bénéficié d'un bon gouvernement fiable et n'a pas eu l'opportunité de développer une société civile active et sûre d'elle – malgré la présence de fortes autorités et valeurs traditionnelles. Ce phénomène a gravement affecté la création de systèmes transparents d'aide humanitaire et d'administration civile, et la participation des populations à la protection de leurs droits ou à la détermination de leur avenir. Les Soudanais du Sud n'ont guère conscience de leurs droits par rapport à ceux de leurs dirigeants et il n'y a pas d'historique des groupes de pression pour la protection des droits humanitaires. Ceci s'est avéré être un sérieux défi pour le programme des principes humanitaires.

Encadré 1

Operation Lifeline Sudan : bref historique

A l'époque où le mouvement d'opposition armé traversait ses propres crises, l'OLS subissait d'énormes transformations. Cette opération a été établie en mars 1989 pour fournir une aide de secours à court terme des vivres et autres nécessités aux populations affectées par la guerre et la sécheresse. Depuis, bien qu'elle ait elle aussi traversée maintes crises, dont l'assassinat de trois expatriés en 1992, elle s'est agrandie et développée. En huit ans, au moment où ce texte est rédigé, elle est devenue un programme d'aide de secours et de réhabilitation de plusieurs millions de dollars. Depuis 1992, il a été coordonné par le Département des affaires humanitaires (DAH) de l'ONU et est dirigé par un Coordinateur pour *Emergency Relief Operations (UNCERO)* basé à Khartoum. Dans le secteur "Sud", UNICEF fait fonction d'organisme principal, opérant de Nairobi principalement dans les zones du Sud sous le contrôle des rebelles, en parallèle avec le PAM et une quarantaine d'ONG internationales et soudanaises. L'ONU assure essentiellement le cadre d'ensemble dans les domaines juridique, politique, logistique et en matière de sécurité, tandis que les ONG mettent en oeuvre la majeure partie des programmes de l'OLS avec leurs homologues au gouvernement et dans les zones sous le contrôle des rebelles.

En principe, c'est le Coordinateur pour *Emergency Relief Operations* de l'ONU (UNCERO), basé à Khartoum, qui gère l'OLS et relève du Département des Affaires humanitaires. En réalité, toutefois, des structures de coordination et de mise en oeuvre distinctes ont été créées à la fois dans le territoire détenu par le gouvernement et par les rebelles. Dans les zones détenues par le gouvernement – le secteur "Nord" – la structure des opérations d'aide de secours reflète les mécanismes de coordination traditionnels, en vertu desquels le DAH fournit un cadre uniquement pour assurer la liaison avec le gouvernement et collationner des informations. Dans le secteur Sud, l'OLS offre un cadre intégré de logistique et de sécurité au sein duquel UNICEF, PAM et les ONG mettent en oeuvre leurs programmes.

La distinction entre ces deux régimes de gestion et de coordination est évidente dans les zones comme Bahr-el-Ghazal (voir la carte aux pages 18 et 19), où les villes sont détenues par le gouvernement, tandis que les zones rurales sont sous le contrôle des rebelles. Les membres du personnel de l'OLS qui opèrent dans ces deux secteurs, parfois à quelques kilomètres les uns des autres, ne possèdent que le strict minimum de renseignements sur les opérations des autres membres, relèvent de structures de gestion fort différentes et opèrent en vertu de différentes politiques, méthodes et procédures de sécurité.

Les activités effectuées par les organismes de l'OLS comprennent non seulement les opérations d'aide de secours traditionnelles - aide alimentaire, santé, eau et hygiène sanitaire, distribution d'abris, etc. - mais aussi l'enseignement primaire, la formation d'enseignants, la réunification de familles, les programmes consacrés au bétail, la formation du personnel sanitaire communautaire pour les animaux et le renforcement des capacités des institutions locales.

Le Sud du Soudan et les dangers qui menacent l'humanitarisme

Comme dans toutes les situations d'urgence complexes, le conflit dans le Sud présente d'énormes problèmes opérationnels et programmatiques résultant d'une infrastructure pratiquement négligeable, de ressources limitées, de l'accès plus difficile en saison de pluies, du changement rapide d'expatriés et du nombre insuffisant d'effectifs locaux qualifiés. Plus fondamental encore, le contexte est tel que de réels défis se sont présentés – et continuent à se présenter – lorsqu'il s'agit de poursuivre un mandat humanitaire. Les plus importants d'entre eux sont les suivants :

2.1 Le refus d'accès

L'accès négocié, sur lequel est fondé l'OLS, est à la fois son plus grand point fort et son plus grand point faible, car il permet au gouvernement et aux mouvements d'opposition armés de refuser à l'OLS l'accès aux populations qui en ont besoin. L'interdiction permanente d'accès aux zones sous le contrôle de l'APLS dans les montagnes de Nuba – une région ayant énormément besoin d'aide humanitaire et où le non respect des droits de l'Homme est effroyable – ou le refus d'autoriser les vols à destination du camp pour personnes déplacées à Labone pendant une épidémie de choléra récente, sont des faits d'où se dégage le pouvoir que le gouvernement continue à exercer sur l'OLS, et la capacité de celui-ci à entraver les opérations. Dans une moindre mesure, les mouvements d'opposition armés ont aussi refusé à l'OLS l'accès

dans les lieux critiques, habituellement, semble-t-il, pour des raisons de sécurité.

2.2 Le non respect des droits de l'Homme

De sérieuses atteintes aux droits de l'Homme et de l'Enfant commises par toutes les parties en guerre ont été considérablement documentées par *Amnesty International*, *Human Rights Watch (Africa)*, le Rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'homme, *Christian Solidarity International*, le *Baltimore Sun* et autres. Ces abus concernent le massacre de populations civiles, le viol, le recrutement d'enfants dans l'armée, les attentats à la bombe contre des personnes civiles et des centres d'aide de secours, les assassinats et l'emprisonnement extra-judiciaires, l'esclavage des enfants, et l'usage abusif de l'aide humanitaire. Comme l'ont noté bon nombre de commentateurs, dont Summerfield (1996), on remarque que dans l'ensemble et sur le plan international, des parties en guerre ont tendance à se servir délibérément de la terreur et de la violence contre les populations civiles et le personnel humanitaire, comme tactique de guerre. En conséquence, ces tactiques ont entraîné :

- l'érosion des valeurs traditionnelles causée par une érosion des structures communautaires;
- la marginalisation des autorités traditionnelles;
- la destruction de l'ordre judiciaire ;
- une forte pression sur les ressources

- économiques et les liens de parenté ; et
- la culture générale de la violence que les guerres prolongées engendrent.

2.3 L'abus de l'aide humanitaire

Scott et Prendergast (1996) définissent certains moyens par lesquels les parties en guerre exploitent l'aide humanitaire pour leur propre bénéfice : la manipulation des mouvements de la population, le refus d'accès, le détournement et le pillage, la taxation de la population ou des organismes d'aide en demandant des paiements illicites, des paiements aux postes de contrôle et autres. Macrae et Zwi (1994) analysent la manière dont la nourriture sert d'arme de guerre par ce qu'elles appellent des "actes d'omission" (refus d'agir), des "attaques de commission" (attaques sur les moyens de produire et de procurer de la nourriture) et des "actes de provisions" (approvisionnement alimentaire différentiel). L'abus de l'aide humanitaire n'a probablement pas été d'un niveau aussi élevé qu'il l'a été dans certains pays comme en Somalie, mais de nombreux cas – de la part de tous – se sont produits, et continuent à se produire, depuis l'établissement de l'OLS. En décembre 1994, en Equateur occidental, des enfants sont morts directement à cause du vol des vivres commis par les soldats. Ces abus de l'aide, permettant dans bien des cas à de vastes quantités de vivres et autres approvisionnements essentiels de soutenir les armées, invitent inéluctablement certains à soutenir (comme Dommen, 1996) que l'aide humanitaire prolonge la guerre et donc la souffrance des populations civiles.

2.4 Les dangers menaçant la sécurité du personnel humanitaire

Bien que le Sud soit moins dangereux que certaines zones de guerre comme le Burundi ou la Tchétchénie, la sécurité du personnel d'aide de secours à été menacée et abusée à plusieurs reprises. Trois expatriés de l'OLS et un journaliste ont été tués en 1992 et un membre soudanais du personnel d'une ONG internationale en 1996. Quarante et un membres du personnel international d'aide de secours ont été pris en otage en 1995 par diverses parties au conflit soudanais, et 29 autres en 1996. En outre, quelque 35 évacuations du personnel de l'OLS ont eu lieu pour des raisons de sécurité entre le milieu de l'année 1995 et le milieu de 1996.

Une seule statistique met en relief l'extraordinaire façon dont les menaces contre les membres du personnel humanitaire les empêchent d'opérer les programmes. En 1995, le taux de vaccination des enfants à Bahr-el-Ghazal a baissé à tout juste 6 pour cent du taux de 1994. Ceci était essentiellement dû aux ravages causés par Kerubino Kwanyin Bol, un chef de milice dissident, à cause desquelles la majorité des ONG ont été obligées d'arrêter leurs activités.

2.5 La neutralité et l'impartialité

Il devient extrêmement difficile de montrer que la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire sont maintenues. «Si vous ne faites pas partie du problème, vous faites partie de la solution» résume le point de vue de bien des personnes de toutes parts du conflit. Dans le Sud, toutes les parties en guerre ont accusé l'OLS, à un moment ou un autre, de prendre parti pour leurs ennemis. Certains dans l'APLS affirment que l'OLS est responsable de la division en deux de 1991 ; le gouvernement a accusé l'OLS (et le CICR), à diverses reprises, de transporter des armes aux groupes d'opposition ; et l'OLS a régulièrement été accusé des deux côtés de partialité en ce qui concerne les quantités d'aide distribuée et la position adoptée vis-à-vis des abus de l'aide humanitaire. La signature d'un accord de paix par le MISS et le gouvernement du Soudan en avril 1996, qui a accru les tensions politiques entre les mouvements, a aggravé ces difficultés et forcé davantage l'OLS à ne pas prendre parti.

2.6 La distinction entre l'armée et la population civile

Le droit et les principes humanitaires internationaux sont fondés sur une nette distinction entre l'armée et la population civile. Cette distinction existe rarement dans le Sud, les razzias de bétail traditionnelles étant souvent difficile à séparer de la guerre "officielle" et bon nombre de personnes passant facilement de l'une à l'autre catégorie. Un problème s'est posé à propos de l'emploi de l'aide alimentaire : pouvait-on dire à une femme recevant des vivres du PAM de ne pas nourrir son père, mari ou fils si – comme ceci s'est souvent produit – il rentrait chez lui le soir pour dormir dans la hutte familiale ? Non, bien entendu. Et, ironiquement, étant donné l'importance accordée aux valeurs traditionnelles sur lesquelles les principes humanitaires reposent, un mouvement a, en fait,

refusé d'être tenu pour responsable d'un massacre de personnes civiles en soutenant qu'il s'agissait d'une razzia sur le bétail pour laquelle il n'était pas responsable.

2.7 Les problèmes spécifiques que posent les opérations effectuées dans des zones sous le contrôle d'entités non-étatiques

Il est de plus en plus courant aux organismes d'aide d'opérer dans des zones sous le contrôle de mouvements d'opposition armés, à savoir, des "entités non-étatiques" en langage juridique. Elles peuvent varier, allant d'administrations *de facto* bien organisées jusqu'aux gangs de malfaiteurs très bien armés. Le statut légal et politique de ces groupes face à la communauté internationale est habituellement imprécis. Leurs structures sont souvent très mal définies et les intérêts, tant politiques qu'humanitaires, déterminent dans quelle mesure les personnes de l'extérieur sont disposées à entretenir des relations avec elles. Deux questions particulièrement critiques sont pertinentes à la recherche des principes humanitaires dans les zones sous le contrôle d'entités non-étatiques.

Engagements sur le plan légal

Même si les gouvernements signent souvent des conventions et traités internationaux qu'ils n'ont guère l'intention de respecter, ils prennent au moins des engagements formels et obligatoires et ils devront en répondre devant leurs peuples et la communauté internationale en général. Les mouvements d'opposition armés – même s'ils ont contrôle de la vie de milliers de personnes – ne sont pas officiellement reconnus et ne peuvent donc pas accéder aux obligations officielles internationales sur le plan légal, telles que les traités sur les droits de l'Homme ou les Conventions de Genève. L'OLS a donc dû convenir avec le MPLS et le MISS (puis par la suite avec le MPLS-uni) qu'ils prendraient des engagements formels et écrits envers certains traités et conventions, bien que ceci ne serait pas reconnu à un niveau international quelconque.

En outre, la rupture de l'ordre juridique – la police et les tribunaux civils en particulier – a sévèrement restreint les autorités locales à maintenir l'ordre public et à respecter les droits de l'Homme. Bien que le rétablissement de l'ordre judiciaire ne semble

pas être une priorité dans les programmes humanitaires, l'expérience du Sud indique que, dans les situations d'urgence de longue durée, il devrait faire partie intégrale de toute opération humanitaire.

Légitimité

Le fait que la communauté internationale ne cesse de ne pouvoir prendre des mesures à l'égard du statut ambigu des entités non-étatiques reflète, en partie, la crainte qu'engendre la légitimation des groupes d'opposition armés. Le vrai statut de ces mouvements rebelles est souvent difficile à déterminer : le mouvement contrôle-t-il les populations ou terrorise-t-il simplement une grande zone ? A-t-il une structure officielle en vertu de laquelle il peut être tenu pour responsable ? Pour des raisons politiques et juridiques, il se peut que les gouvernements donateurs ne soient guère disposés à prendre des engagements au niveau politique avec des mouvements par crainte d'offenser le gouvernement de ce pays. Il se peut donc qu'ils ne soient guère disposés envers les ONG qu'ils financent de faire autrement. En revanche, il se peut que les mouvements rebelles aient le soutien – plus ou moins avoué – des gouvernements donateurs (comme le soutien des USA pour UNITA en Angola, ou pour les Contrats nicaraguens) ou soient considérés avec grand soupçon et répugnance. Il se peut que les mouvements rebelles aient leur propres ailes humanitaires (REST, ERA, SRRA) afin d'afficher un visage acceptable et soucieux de bien faire aux yeux du monde, et pour offrir une voie légitime pour l'aide humanitaire. La communauté humanitaire internationale doit décider de quelle manière s'assurer qu'elle ait accès aux populations dans le besoin sans reconnaître de pouvoirs politiques et autres aux malfaiteurs armés.

Ces questions ont été mises en évidence par les demandes de deux chefs militaires dissidents : Lam Akol du MPLS (uni) et Kerubino Kwanvin Bol. Leurs demandes ont révélé le manque d'entente entre ceux qui se portent contre une reconnaissance officielle de ces mouvements par crainte que le conflit en soit prolongé, et ceux qui soutiennent que la neutralité signifie avoir les mêmes engagements pour tous, étant entendu que certaines conditions – un accès indépendant, un contrôle indépendant, l'établissement des besoins humanitaires et le respect des principes humanitaires – soient remplies. Le mouvement de Lam Akol a éventuellement été accepté comme contrepartie formelle en 1996. Il reste encore à l'OLS à examiner

si Kerubino soit reconnu comme le chef d'un mouvement légitime.

2.8 Les dangers qui menacent l'aide humanitaire : conclusion

Le problème était clair. En tant qu'organisme principal pour l'OLS (secteur Sud) L'UNICEF a reconnu que le non respect des droits de l'Homme et les abus de l'aide humanitaire ont eu lieu dans leurs zones d'opération. Ils ont reconnu qu'il était nécessaire d'aborder ces questions. Ils ont reconnu

l'immoralité de 'négocier' l'accès pour convenir de ne pas parler de ces abus. Ils ont reconnu l'imperfection d'une aide humanitaire qui fournit des produits et des services sans protéger les populations civiles. Ils ont reconnu – de même que le merveilleux Helder Camara dont la citation figure en préface à ce dossier – qu'on leur serait reconnaissant s'ils nourrissent des populations, mais pas s'ils mettent en doute le comportement des parties en guerre qui ont créé leur état de faim. Reste à savoir : que doit-on faire ?

Règles de base et principes humanitaires

3.1 Règles de base formant un cadre pour la collaboration

A ce point, il faut préciser que l'initiative des principes humanitaires décrite dans ce rapport, a été entreprise par l'OLS (secteur Sud) opérant de Nairobi dans un territoire sous le contrôle de mouvements d'opposition armés. Jusqu'à ce jour, cette initiative n'a pas été lancée dans les zones sous le contrôle du gouvernement, bien qu'au moment où ce texte est rédigé, il est projeté de le faire. Cette initiative a fait l'objet de nombreux débats avec des collègues opérant dans le secteur Nord, mais on a jugé qu'elle ne conviendrait pas aux zones sous le contrôle du gouvernement, ceci pour deux raisons principales :

- le gouvernement est déjà signataire à la Convention sur les Droits de l'Enfant (CDE) et aux Conventions de Genève (mais non, en fait, au Second Protocole qui gouverne le conflit interne).
- L'ONU ne pouvait pas envisager de poursuivre le même type de relations avec un gouvernement étranger qu'avec les mouvements d'opposition armés. Toute mention faite de l'OLS réfère donc à son secteur Sud dont l'UNICEF joue un rôle principal.

Les premières Règles de base de l'OLS ont été élaborées à la fin de 1992, après l'assassinat de

trois de leurs expatriés et d'un journaliste. Leurs objectifs principaux étaient d'imposer certaines règles aux groupes d'opposition armés afin de garantir la sécurité et le bien-être du personnel de l'OLS et de préciser certaines règles et réglementations afférentes à l'usage de radios, véhicules et autres. Ces Règles de base comportaient certains points faibles : elles constituaient une réglementation imposée aux autorités politiques, sans obligations réellement équivalentes pour les organismes de l'OLS ; elles ne définissaient pas le but ou les objectifs de l'humanitarisme ; et elles ne comportaient aucune disposition pour qu'elles soient répandues ou pour aborder les allégations d'abus.

Malgré ces réserves, les Règles de base ont toutefois joué un rôle important quant à la médiation des relations entre les organismes de l'OLS et leurs homologues. Il semble évident que si elles étaient réexaminées, elles formeraient une base pour un accord visant à traiter des abus de l'aide humanitaire, de la sécurité du personnel et du comportement envers les populations. A la fin de 1994, le secteur Sud de l'OLS a reconnu que, s'il devait évoluer, une meilleure structure de collaboration lui était nécessaire, ainsi qu'un engagement avec les mouvements d'opposition armés.

Il était estimé que la manière la plus efficace de faire face aux tactiques et aux politiques des parties en guerre, était de négocier des Règles de base réexaminées, mais comportant d'importantes différences par rapport à la version de 1992. Ces nouvelles Règles devaient :

- représenter un engagement conjoint des organismes humanitaires et des mouvements rebelles, en vertu duquel les deux parties auraient des obligations à respecter; il paraissait clair que c'était notre seule façon d'encourager une réponse aux types de problèmes identifiés ;
- réunir la livraison de l'aide humanitaire et la protection des populations civiles dans leurs mandats pour qu'elles en forment partie intégrale et inséparable ;
- définir les principes qui sous-tendent et assurent l'intégrité de l'aide humanitaire ;
- établir les mécanismes visant à promouvoir les Règles de base et permettant de répondre aux allégations de non respect à leur égard.

Il a donc été envisagé de redéfinir entièrement les relations entre l'OLS et les mouvements d'opposition dans le Sud. Au coeur de ses relations se tiendrait une déclaration des principes humanitaires.

3.2 Objectifs du programme de l'OLS sur les principes humanitaires

La position éthique sous-jacente du programme sur les principes humanitaires repose sur deux hypothèses fondamentales :

- que la protection de la sécurité et de la dignité des victimes de conflit fait partie intégrale du mandat humanitaire. Bien que cette position défiait tout élément de sagesse normale, il était difficile d'imaginer comment une position fondée sur des préceptes pourrait être différente;
- que l'accès à l'aide humanitaire est un droit fondamental et que l'intégrité de l'aide humanitaire – s'assurer qu'elle est livrée au moment voulu aux populations qui en ont besoin – doit être protégée.

Ces positions sont nées de deux influences majeures. La première était la Convention sur les Droits de l'Enfant (CDE) qui est entrée en vigueur en 1990. Pour UNICEF, la CDE est devenue un cadre principal pour l'élaboration de ce qu'ils désignent une programmation fondée sur les droits plutôt que sur les besoins. UNICEF était donc déterminé à

mettre l'accent sur le point exprimé de la façon la plus succincte par plusieurs MP du parti travailliste britannique en 1993, au plus fort des bombardements de Sarajevo, notamment que «l'intervention humanitaire est à la limite de l'hypocrisie si les enfants que nous nourrissons sont ensuite décapités par les obus serbes».

Le deuxième facteur, qui a influencé la définition de la position normative de l'OLS, a été le mandat de l'UNICEF en tant qu'organisme humanitaire de coordination : son rôle pour le Département des Affaires humanitaires (DAH). Comme dans tous les programmes dirigés par le DAH, les coordinateurs humanitaires sont chargés de défendre et de promouvoir "le Respect des mandats humanitaires dans les situations de conflit" du DAH. Ce document définit la promotion des principes humanitaires et la protection des populations civiles comme faisant partie intégrale de son mandat (bien que l'OLS ait seulement découvert le document après le lancement du programme).³

Dans un effort visant à encourager et à protéger ces positions normatives, les objectifs du programme sur les principes humanitaires ont été définis comme suit :

- définir et défendre le mandat humanitaire de l'OLS : s'assurer que l'aide atteigne les plus nécessiteux et que les populations civiles soient protégées ;
- faire davantage prendre conscience et respecter les principes humanitaires en les communiquant et en les défendant à tous les niveaux de la société ;
- renforcer l'engagement des autorités politiques envers ces principes ;
- surveiller et documenter les abus à l'égard de ces principes.

La question était de savoir comment définir les normes qui assureraient la protection. Nombreux sont ceux qui ont fait des observations sur l'interdépendance croissante entre le droit des droits de l'Homme et le droit humanitaire (se référer à Darcy, 1997), mais dans le cas de l'OLS, il a été reconnu dès le début que les contraintes politiques y feraient obstacle. Au moment où l'OLS a commencé à planifier le programme sur les principes humanitaires, le gouvernement a récemment nommé Gaspar Biro, Rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'Homme, *persona non grata* pour ses rapports critiques, et *Human Rights*

Watch Africa a rédigé un rapport encore plus critique sur la situation des droits de l'Homme dans le Sud. Si les droits de l'Homme avaient été abordés, il ne fait aucun doute que le gouvernement aurait réagi immédiatement et de manière fort négative.

Le défi consistait donc à identifier les instruments nécessaires à la promotion des normes éthiques requises. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles complémentaires – qui cherchent à s'assurer que ceux qui combattent se conforment aux règles de base en ce qui concerne les non combattants, y compris le personnel médical et le personnel d'aide de secours – représentaient un choix évident. Malgré les difficultés que pose souvent la mise en vigueur des Conventions de Genève particulièrement dans des guerres civiles, l'article 3 commun, qui constitue une partie du droit humanitaire international habituel, assure la majorité des principes de base qui garantissent la protection des populations civiles.

Le deuxième instrument choisi était la CDE, qui est peut-être le plus sous-estimé des instruments humanitaires. Cette convention est le traité sur les droits de l'Homme le plus ratifié dans le monde, soutenue par 190 gouvernements. Elle est également la plus complète car elle traite aussi bien des libertés politiques et civiles que des droits sociaux, économiques et culturels. Dans la majorité des cas,

50% des personnes affectées par la guerre étant des enfants, elle couvre le plus grand et le plus vulnérable segment de la population. Sur le plan critique, elle a une influence morale énorme, car elle fait fond sur la neutralité inhérente des enfants. L'OLS a donc été en mesure d'intégrer la CDE dans les Règles de base et, ce faisant, a acquis un engagement extrêmement important de la part des mouvements.

Les Conventions de Genève et la CDE ont fourni les bases légales pour la protection des populations civiles, mais il était également nécessaire de définir les principes humanitaires reconnus à l'intérieur du pays, que l'OLS invoquerait pour protéger l'intégrité de l'aide humanitaire. Ces principes ont essentiellement été sélectionnés parmi divers documents et résolutions. Le défi consistait à la fois à énoncer les principes et à définir leur mise en application et les responsabilités assignées aux deux parties au conflit et aux organismes humanitaires opérant sous les auspices de l'OLS.

3.3 Principes en vertu desquels les Règles de base sont fondées

Ces principes sont joints intégralement dans les Règles de base en annexe. Ils comprennent tous ceux qui figurent dans l'Encadré 2 ci-dessous.

Encadré 2

Principes en vertu desquels les Règles de base sont fondées

Le droit à l'aide humanitaire

Les spécialistes internationaux en matière de droit discutent depuis longtemps sur la question de savoir s'il existe un droit quelconque à l'aide humanitaire. Les Règles de base ont cherché à prendre une position normative précise à cet égard, à savoir, que tous ceux qui sont dans le besoin y ont droit.

Neutralité

Une documentation croissante s'oppose à la neutralité et favorise la solidarité. Pour l'OLS, dont le mandat est de fournir une aide à toutes les parties, l'idée qu'on ne peut être neutre devant le génocide est un argument intellectuellement et moralement séduisant, mais qui n'est guère pratique en réalité. Les Règles de base ont donc défini la neutralité, selon le sens du CICR, comme étant le refus de prendre partie dans le conflit ou d'employer la fourniture d'aide à la promotion de tout ordre du jour politique ou religieux.

Impartialité

Une fois de plus, la définition du CICR en ce qui concerne l'impartialité (Plattner, 1996) a été choisie: il s'agit de fournir une aide humanitaire en se fondant uniquement sur les besoins, sans tenir aucunement compte de l'affiliation raciale, politique ou religieuse, ni d'aucun autre facteur, sauf le besoin humanitaire et les aspects pratiques, comme la sécurité et l'accès.

suite au verso

4

Mise en oeuvre

4.1 Quel est le mode d'action sous-jacent ?

Deux préoccupations majeures ont guidé l'OLS dans sa manière d'aborder le développement de son initiative sur les principes humanitaires.

Lier les valeurs traditionnelles aux principes humanitaires internationaux

Dès le départ, l'OLS a eu conscience qu'il était nécessaire de considérer avec soin la question d'applicabilité culturelle des principes humanitaires intégrés dans les Règles de base. La différence entre la manière libérale de procéder des pays de l'Ouest et celle d'autres cultures et régimes politiques a été clairement mise en évidence au cours de la Conférence de Vienne sur les Droits de l'Homme en 1993. Ce point était un sujet préoccupant, car pour être pertinente aux populations qui n'avaient jamais entendu parler des Conventions de Genève, toute communication des principes humanitaires devait commencer avec les propres principes moraux et éthiques de ces populations ; et aussi du fait que nous devions prendre conscience de ces principes qui étaient moins susceptibles d'être acceptés en raison des conflits avec les valeurs traditionnelles ou autres telles que les estimaient les mouvements rebelles.

Comme Donnelly (1990) le soutient, le concept des droits de l'Homme entraîne un certain individualisme. Une accusation couramment portée

contre la conception libérale conventionnelle des pays de l'Ouest en matière de droits de l'Homme - nombreux sont ceux qui (comme African Rights, 1996) ont accusé l'OLS de la représenter - est qu'elle n'englobe pas l'aspect communal de l'existence humaine. Certains ont soutenu que le comportement traditionnel des Soudanais envers les relations entre les individus et leur société, était davantage gouverné par les responsabilités de chacun envers cette société plutôt que l'inverse. Cet argument a été contre-attaqué en se concentrant sur le principe ayant trait à la protection de la sécurité, de la dignité et du bien-être des personnes, en tant qu'acte de *justice* plutôt qu'un droit. En soutenant que l'objectif était de protéger les vies humaines et le bien-être des femmes et des enfants, nous avons été en mesure de présenter de bons arguments pour un cas fidèle à nos principes et à nos convictions dans l'universalité des valeurs, sans entrer en conflit avec les valeurs des Soudanais du Sud.

Durabilité

En tant qu'organisme principal, UNICEF a pris la responsabilité de promouvoir le mandat et les principes humanitaires de l'OLS. Toutefois, il ne peut pas et ne doit pas faire la police pour les principes humanitaires. Un fait était certain dès le départ : pour que les Règles de base aient un impact, tous les organismes de l'OLS et les autorités politiques devaient s'engager conjointement à respecter des normes et principes communs fondés sur une politique d'engagement constructif. De ce fait, dès le début, le programme devait plaider

non seulement les principes, mais aussi le fait que, pour s'assurer que ces principes étaient respectés à long terme, le seul moyen était que les institutions soudanaises les adoptent comme leur message et leur cause.

Ceci était difficile. Dans le Sud, il n'est guère traditionnel à la société civile d'être active et de se faire entendre.

La répression politique, la guerre, le faible niveau d'éducation et le manque de ressources ont tous eu un impact négatif sur l'évolution de la société civile. Et bien que plusieurs ONG soudanaises se soient formées ces dernières années, elles ont rarement eu les ressources ou les compétences de faire campagne de manière effective ou de provoquer de réels changements politiques. Comme il est décrit plus loin, l'OLS a passé beaucoup de temps et d'efforts – sans réussir à chaque fois – à cerner les partenaires éventuels et à chercher les moyens de les consolider pour leur permettre de prendre le rôle de direction.

4.2 Promouvoir les principes humanitaires

Communication des principes humanitaires

Il ne faisait guère de doute que pour faciliter cette adhésion aux principes, d'énormes efforts de communication seraient nécessaires. Lors de débats avec les homologues concernant la planification du programme, les questions qui ont été posées étaient : à qui ? où ? par qui ? et comment ? La majorité de ces questions étaient faciles à résoudre et ne nécessitaient guère d'être débattues. Les cibles devaient être les parties ayant une influence dans le Sud : l'armée, les populations civiles et les responsables humanitaires, les chefs religieux, les chefs des femmes, les ONG soudanaises, les chefs traditionnels et les aînés. Sans oublier, bien entendu, le personnel des organismes humanitaires. Certains soutenaient que des ateliers séparés devraient avoir lieu pour l'armée, en vue des messages spécifiques à leur communiquer. Il a, toutefois, été décidé de les intégrer dans le reste de la population – décision qui, en définitive, était la bonne à prendre. Lorsqu'on parlait du recrutement d'enfants dans l'armée, par exemple, il était important d'informer *ensemble* les commandants de l'armée et les parents des enfants que ceci n'était pas permis aux termes

de l'engagement pris par les mouvements envers le CDE. Il a également été convenu, sans hésitation, que la communication devait avoir lieu dans les principaux centres d'aide de secours situés dans le Sud.

Jusqu'à ce jour, 3.500 personnes – soudanais et étrangers, militaires et civils – ont assisté aux ateliers sur les Règles de base dans plus de 35 centres différents, et la communication a été conjointement effectuée par l'OLS et les ailes humanitaires des mouvements respectifs.

Il était espéré que la communication serait effectuée conjointement avec le CICR, gardien du droit humanitaire international. Malgré de nombreux débats et le fait que l'OLS a demandé à plusieurs reprises au CICR d'opérer conjointement, et malgré de nombreuses tentatives pour trouver le moyen d'éviter les objections exprimées, le CICR a refusé d'opérer avec UNICEF et les homologues soudanais pour communiquer les Conventions de Genève. Il soutenait que ceci compromettrait la neutralité et l'indépendance. En conséquence, le Sud est devenu, de façon plutôt absurde, le premier champ de bataille au monde où l'UNICEF a communiqué les Conventions de Genève avant le CICR. Ensuite, la question la plus difficile à résoudre était : comment peut-on rendre cette communication intéressante et pertinente ?

Comprendre les valeurs traditionnelles

Au commencement de chaque atelier, séminaire ou séance de communication avec les Soudanais du Sud concernant les Règles de base, nous commençons par demander aux personnes présentes de nous dire à quoi étaient liées les valeurs et pratiques traditionnelles : au soin et à la protection des enfants ; à la protection des populations civiles en période de conflit et au partage des ressources avec les plus vulnérables en temps de besoin. Le but de ces trois catégories était, bien entendu, que nous rechercherions à les lier au CDE, aux Conventions de Genève et aux principes qui visaient à garantir la livraison équitable et impartiale de l'aide humanitaire à ceux qui en avaient le plus besoin. Les réponses qui ont découlé de ce processus, bien que variant selon l'audience, son niveau d'éducation, son ethnicité et ses origines, étaient typiquement celles énoncées dans l'Encadré ci-contre.

Comment les valeurs ont changé

- de nos jours, les femmes et les enfants sont tués au cours d'attaques armées : lors des combats entre les mouvements et lors des razzias sur le bétail;
- les attaques ont directement lieu dans les villages où les populations civiles habitent, et sans avertissement ;
- souvent, les ressources ne sont pas partagées comme il était coutume ; les structures de parenté ne fonctionnent plus comme avant ;
- il se peut que les membres de familles ou autres personnes dans la communauté ne prennent plus soin des enfants si leurs parents meurent ;
- les razzias ne se font souvent plus pour le bénéfice de la communauté entière, mais seulement au profit de ceux qui ont lancé les attaques.

Pourquoi les valeurs ont-elles changé ?

Il est crucial de répondre à cette question, car elle explique comment les valeurs traditionnelles, et donc les principes humanitaires, peuvent être reconquis. Les principaux aspects qui se sont révélés sont les suivants :

- l'érosion des autorités traditionnelles et leur marginalisation par les mouvements politiques ;
- l'interruption de la transmission des valeurs traditionnelles due à la séparation des communautés ;
- la brutalité causée par la guerre et la propagation de l'insécurité ;
- la médiocre discipline de l'armée ;
- la disponibilité des armes ;
- le soutien aux autres est rendu plus difficile en raison du manque de ressources ;
- la différente composition des ménages, en particulier le nombre accru de femmes devenues chefs de famille ;
- les populations qui sont mises dans la dépendance de l'aide de secours ;
- l'influence des valeurs étrangères par le biais du colonialisme et des mouvements eux-mêmes ;
- l'absence d'un ordre juridique civil et l'influence affaiblie du droit coutumier.

Ces points résultent de débats fort longs et souvent intenses. Nous avons été surpris de remarquer

combien les mouvements ont été critiqués et la passion avec laquelle ces débats ont été menés. Nous avons dû interrompre plus d'une fois la discussion pour laisser s'apaiser les colères. De nombreux débats ont été fascinants. Nombreux sont ceux qui, par exemple, ont fourni l'explication que des populations civiles étaient tuées au cours des attaques principalement en raison de la disponibilité des armes modernes. Le AK47, soutiennent-ils, peut tuer à grande distance beaucoup de personnes, rapidement et sans faire de discrimination, par rapport aux lances et aux arcs et flèches. Nous posons la question : qui tue l'enfant : le AK47 ou l'homme qui le tient ? Ceci déclenchait alors d'autres débats sur la mentalité de ceux qui tuent, ce qui les influe et l'affaiblissement des valeurs et autorités traditionnelles.

Un point intéressant s'est dégagé sur la culture et l'idéologie des mouvements. D'anciens membres ont cité les chants de marche qu'ils avaient appris («Quiconque se tient sur mon chemin, je le tuerai, même si c'est mon père» et «Mes vivres, je les obtiens l'arme au poing») pour prouver que le génie des mouvements ne provenait pas d'un conflit soudanais traditionnel et de razzias sur le bétail. D'autres ont pourtant insisté que ces chants étaient pris hors de contexte, mais il a néanmoins été accepté que les mouvements n'avaient guère informé leurs soldats de l'importance de traiter décemment les populations civiles.

A la fin des débats, nous tentions de montrer que les principes humanitaires – dont ceux inscrits dans les deux conventions – étaient en grande majorité pratiquement identiques aux valeurs traditionnelles et que leur reconquête assurerait l'engagement des mouvements de respecter les Règles de base.

Différentes perceptions

Certes, le rapport aux valeurs traditionnelles était important, surtout pour le travail de dissémination, mais on a également souligné plusieurs difficultés et divergences d'interprétation importantes, entre autres : le concept d'un droit et la définition d'un enfant (ce dernier point ayant des conséquences majeures pour le recrutement d'enfants dans l'armée et l'enlèvement d'enfants pendant les razzias sur le bétail).

Dans le Sud, selon la perception de la communauté, l'enfance prend habituellement fin au moment de l'initiation des garçons à l'état d'homme et lorsque les filles atteignent l'âge pubertaire. A ce stade, les

garçons et les filles se voient accepter les privilèges et les responsabilités de personnes adultes. Antérieurement, l'initiation des garçons était entre l'âge de 16 et 18 ans. Toutefois, comme tant d'hommes adultes étaient absents, l'âge de l'initiation a été abaissé - parfois jusqu'à l'âge de 12 ou 13 ans. Notre perception que les enfants ne deviennent adultes qu'à l'âge de 18 ans, a provoqué des regards amusés ainsi que de sérieuses difficultés pratiques d'application. Certains Soudanais du Sud soutiennent, par exemple, que l'interdiction de recruter des enfants âgés de moins de 15 ans ne pouvait s'appliquer au Soudan ; ceci pour la raison qu'ils n'acceptaient pas notre définition de l'enfance et que, une fois initié, quelque soit son âge, un jeune homme avait le droit d'être engagé dans l'armée car, selon la coutume, le port des armes pour défendre sa communauté faisait partie de ses obligations.

Le programme de dissémination a démontré avant tout le pouvoir de certaines idées à transcender les circonstances raciales, religieuses, linguistiques, culturelles et socio-économiques. Un exemple nous provient du tout premier atelier sur les Règles de base qui s'est tenu à Leer, dans le Sud du Soudan. Nous expliquions la CDE à 150 personnes locales réunies dans l'église, parmi lesquelles se trouvaient des soldats, des cadres civils, des chefs de femmes, des chefs religieux, des enseignants, du personnel médical et autres. Lorsque nous en sommes venus à l'article 39 de la CDE, nous avons expliqué qu'en vertu des Règles de base, le mouvement s'était engagé à ne pas recruter d'enfants âgés de moins de 15 ans. Les participants ont réagi de façon tout à fait imprévue : ils se sont mis à applaudir et les femmes ululaient d'un air extasié. Ils avaient terriblement souffert du recrutement des enfants, dont bon nombre d'entre eux n'étaient jamais revenus. Le fait qu'un homme blanc, libéral, de classe moyenne, ressortissant d'un pays de l'Ouest puisse atteindre un peuple si différent avec un idéal qui vibrait de leur culture, nous a d'autant plus convaincu d'adopter une position universaliste et nous a donné confiance pour confronter ceux qui soutenaient que nos opérations n'étaient ni appropriées, ni pertinentes à la culture du pays.

4.3 Renforcement des capacités

Nous avons identifié dès le début que notre stratégie primaire était d'obtenir un soutien pour établir un groupe de pression local en faveur des droits de l'enfant et des principes humanitaires. Les groupes

que nous avons cernés comme ayant un rôle-clé dans l'ensemble de ce processus comprenaient le *New Sudan Council of Churches* (NSCC) – l'organisme cadre pour les églises soudanaises du Sud dans les zones sous le contrôle des rebelles – la *South Sudan Law Society* – premier groupe du Sud pour les droits de l'Homme – et les ONG soudanaises. Malgré divers ateliers et séminaires, qui se terminaient invariablement par des déclarations de soutien pour la promotion des principes humanitaires, peu de progrès ont été réalisés. Les églises n'étaient guère disposées à participer, de crainte d'offenser les mouvements ou d'être considérées comme partisans. De plus, le gouvernement a interdit la première initiative proposée : l'établissement d'un comité pour les principes humanitaires qui servirait de tribune pour ces questions.

Bien qu'un soutien technique par le biais de la formation était crucial au développement d'un groupe de pression humanitaire du Sud, il était plus important de s'efforcer au mieux d'encourager et de motiver les institutions de la société civile – les églises et les ONG en particulier – afin qu'elles reconnaissent que ce travail était pertinent et important et qu'elles avaient un rôle à jouer. L'initiative la plus importante a peut-être été un atelier qui s'est tenu au milieu de l'année 1996 avec le *New Sudan Council of Churches*. Au cours de cet atelier, on a recherché à analyser les Conventions de Genève et la CDE, en vue des enseignements chrétiens, et à convaincre les chefs ecclésiastiques que ces questions n'étaient pas politiques mais centrales à leur foi.

4.4 Vérifications

Tout en donnant priorité à la dissémination et au renforcement des capacités dans les activités consacrées aux principes humanitaires, il était aussi nécessaire de vérifier les allégations de non respect à leur égard, pour deux raisons : fournir une base permettant d'évaluer l'impact des activités et être en mesure de réagir et de demander réparation. Lors de la vérification des Règles de base, les grandes difficultés ont été :

- le manque de disposition des ONG et autres organismes à fournir des renseignements à UNICEF sur des sujets sensibles. Ces organismes ont craint pour la plupart que la poursuite de leurs programmes pouvait être compromise si on venait à savoir qu'elles

avaient fourni des renseignements à UNICEF sur ces sujets ;

- l'incapacité de recueillir et de centraliser des renseignements sur les abus commis au regard des Règles de base ; des renseignements étaient petit à petit parvenus par un deuxième ou un troisième intermédiaire, déformés et bien après l'occurrence d'un abus. En conséquence, UNICEF n'a pu assurer le suivi nécessaire ;
- des indicateurs précis manquent. Comment évalue-t-on un manque de responsabilité envers la population locale ? Ou le comportement d'une ONG qui enfreint la neutralité ?

Dans la majorité des cas, des renseignements ont été recueillis de diverses sources. Lorsqu'il s'agissait de sérieuses allégations d'assassinat de personnes civiles ou d'abus de l'aide humanitaire, le personnel de l'OLS – avec la collaboration de ses homologues – a mené des enquêtes *in situ*. En outre, les homologues ont effectué leurs propres enquêtes dans le cas des abus de l'aide humanitaire par l'armée, par exemple.

4.5 Suivi des atteintes aux Règles de base

Mise en application

L'application des Règles de base est un facteur critique pour établir la crédibilité du programme concernant les principes humanitaires. L'incapacité de l'OLS à les faire appliquer et sa timidité manifeste face aux énormes atteintes aux Règles de base – l'assassinat de personnes civiles, le recrutement d'enfants, le détournement de l'aide humanitaire – a suscité bien des critiques et bon nombre de questions sur la validité de cette initiative en général. Il est important d'examiner ce qui a été achevé et pour quelle raison, de façon à analyser ces critiques.

L'absence d'un ordre juridique effectif ou d'une participation réelle de la communauté par le passé, allait toujours rendre difficile la mise en application des Règles de base. Pour cette raison, la section G des Règles de base (se référer à l'Annexe), afférente à la solution de difficultés, a désigné les Comités paritaires pour l'Aide de secours et la Réhabilitation (CPAR), gardiens des Règles de base. Dans certaines zones, ces comités avaient été établis pour assurer

une sorte de coordination au niveau communautaire des programmes humanitaires. Des chefs communautaires, des autorités politiques, ainsi que des représentants des organismes de l'OLS y participaient habituellement. En ce sens, ils représentaient ce qui se rapprochait le plus d'un comité pour le développement des villages dans le Sud, et semblait donc être l'organisme le mieux approprié pour enquêter sur ce non respect.

La même section des Règles de base aspirait également à promouvoir le principe que les abus devaient, autant que possible, être examinés sur le terrain par les parties concernées et dans un esprit de collaboration – et non de confrontation. En ce qui concernait certains incidents de moindre importance – petits vols, infractions mineures, désaccords quant à la manière dont une intervention était gérée – une réconciliation au niveau local avait quelque peu réussi.

D'autres réponses qui ont été suggérées comprennent les condamnations publiques des coupables, le retrait de l'aide humanitaire ou une réduction du soutien accordé aux ailes humanitaires des mouvements pour le renforcement de leurs capacités.

Condamnation publique du non respect des Règles de base

L'OLS a suivi une politique rigoureuse consistant à ne pas divulguer les rapports de ses enquêtes sur le non respect des Règles de base. Elle les a, en revanche, soumises directement aux mouvements responsables en privé.

De nombreux Soudanais nous ont soutenu que la culture du respect des droits de l'Homme est loin d'être intégrée aux mouvements et que seule une condamnation publique peut engendrer des changements. Le MPLS a particulièrement critiqué la décision de ne pas divulguer les résultats du rapport concernant les attaques du MISS contre les populations civiles dans les zones sous le contrôle du MISS.

Cette question va droit au coeur des débats sur la protection et l'aide, à savoir, les compromis que doit faire un organisme qui aspire à fournir ces deux services aux populations. A cet égard, UNICEF a suivi la pratique du HCR et de la CICR qui ne divulguent leurs critiques que dans des circonstances exceptionnelles. Nous avons estimé que si nous

Résultats et conséquences

5.1 Les succès

Comme on l'a fait remarqué dans la première étude indépendante de l'OLS (1996) :

«L'application des Règles de base en est encore à sa phase de développement. L'équipe d'évaluation n'est donc pas en mesure de faire des observations sur le degré de succès réalisé ; d'autres recherches sont certainement nécessaires à cet égard. L'équipe d'évaluation a remarqué par la même occasion que, du fait même qu'il s'agisse d'un des rares programmes dans le Sud qui fasse rapport sur la manière dont la guerre se déroule et qui tente d'agir concrètement à cet égard, l'application des Règles de base mérite d'être spécifiquement mentionnée. En effet, leur application a permis de réaliser une chose rare dans les activités d'aide de secours. Tandis que les organismes d'aide ignorent habituellement les droits de l'Homme comme étant le prix à payer pour l'accès de l'aide humanitaire, les Règles de base ont permis de réconcilier les droits de l'Homme et l'aide humanitaire.

La manière d'aborder les Règles de base, comme c'est actuellement le cas dans le Sud, doit évoluer afin d'établir un cadre pour un contrat OLS signé entre l'ONU et toutes les parties en guerre».

Le plus grand succès remporté par l'initiative en faveur des Règles de base et des principes humanitaires consiste en une meilleure prise de conscience de leur importance dans le Sud du

Soudan et la communauté internationale. Il est reconnu que ces principes sont essentiels à un programme humanitaire et pour lier la protection et l'aide en tant qu'éléments inséparables de son mandat.

Certains considèrent que les atteintes incessantes aux Règles de base reflètent la faiblesse des moyens dont disposent les organismes concernés pour les faire appliquer. On ne s'attendait toutefois pas non plus à ce que la culture de la guerre change du jour au lendemain. L'important, malgré le non respect, est qu'un changement d'attitude se produit en faveur de l'intégrité de l'aide humanitaire et le besoin de protéger les populations civiles. Cette tendance ne découle pas nécessairement des motifs les plus vertueux, mais elle n'en demeure pas moins réelle. Le fait d'être abordé par un chef militaire sur le terrain qui veut savoir comment agir lorsqu'un adolescent de 14 ans désire volontairement entrer dans l'armée, est un pas dans la bonne direction, étant donné que le sujet relatif au recrutement d'enfants était pratiquement tabou il y a trois ou quatre ans.

5.2 Les difficultés continues

Le programme ayant trait aux principes humanitaires a réussi dans une certaine mesure à encourager un changement d'attitude en faveur du bien-être des populations civiles et de l'intégrité de l'aide humanitaire. Des abus continuent toutefois à se

produire pour plusieurs raisons, dont, comme nous l'avons mentionné plus haut, un manque de capacités pour faire appliquer ces principes, les limites de la société civile et le temps requis pour changer la culture de guerre en une culture d'humanitarisme.

Une autre raison pour laquelle le programme a remporté un succès limité est le fait que les Règles de base sont encore estimées être la responsabilité de l'OLS par la majorité des Soudanais, et celle de l'UNICEF par la plupart des ONG. Malgré les efforts engagés à plaider et au renforcement des capacités, les institutions soudanaises ne sont toujours pas en tête à cet égard, bien qu'il ne fasse aucun doute que certains progrès ont été réalisés. Ceci montre combien il est difficile de trouver un juste milieu entre prendre l'initiative et ne pas prendre contrôle. En définitive, il aurait peut-être mieux fallu s'y prendre plus lentement et passer davantage de temps à se créer des alliés soudanais stratégiques.

Un meilleur dialogue s'est établi avec les ONG à ce propos, mais bon nombre d'entre elles continuent à considérer les principes humanitaires comme ne relevant pas de leur mandat et n'ayant une réelle importance que s'ils concernent leur personnel ou leurs approvisionnements. Bon nombre d'entre elles ont également tendance à considérer les principes humanitaires comme une chose que les parties en guerre doivent respecter plutôt que des obligations qu'elles sont tenues de prendre. Les donateurs, les ONG et les organismes de l'ONU doivent reconnaître que l'une de leurs responsabilités est de faire preuve de professionnalisme, se conformer aux normes de mise en oeuvre, renforcer leurs capacités dans le sens le plus large, y compris encourager la participation de la communauté, participer aux prises de décisions et rendre comptes aux bénéficiaires.

L'absence d'un ordre juridique effectif et d'une culture du respect des droits de l'Homme et de l'ordre public, sont des facteurs qui ont également imposé des contraintes au programme. Eventuellement, seules des améliorations majeures dans ce domaine garantiront que les principes humanitaires sont respectés. En outre, aucune sanction réelle n'existe encore contre ceux qui enfreignent les principes humanitaires ou les droits de l'Homme. Cet aspect doit faire l'objet d'autres débats et discussions, avec la participation des mouvements des rebelles, de la société civile et des organismes humanitaires.

Le fait que le secteur Nord n'a pas réussi à encourager une initiative du même genre en parallèle, pour les raisons déjà énoncées, a conduit l'OLS à se faire accuser d'un manque de neutralité. Comme le MPLS et le MISS l'ont souvent fait remarquer, nous exigeons un niveau de respect plus élevé de leur part que de celle du gouvernement. Cette accusation était raisonnable : toutes les parties en guerre doivent être tenues aux mêmes niveaux de respect.

5.3 Enseignements pour les organismes humanitaires et pour d'autres situations d'urgence complexes : quelques conclusions expérimentales

La protection de la sécurité et de la dignité des populations ne peut se produire – et ne se produira – que si le gouvernement du pays respecte les droits de son peuple et si la société civile à laquelle les pleins pouvoirs sont accordés, a la connaissance, la capacité et la confiance de les exiger. Le respect des principes humanitaires ne peut éventuellement être garanti que si les questions relatives à la manière de gouverner le pays et à la responsabilité des autorités envers leurs populations sont abordées. Les mouvements d'opposition armés doivent prendre le même type d'engagements que les gouvernements envers les normes internationales. Les organismes humanitaires peuvent être prêts – et doivent se préparer – à faire face à ces questions dans leur mandat.

Les spécialistes et les exécutants continuent à débattre intensément la question de savoir si de nouvelles normes internationales sont nécessaires ou non, ou bien si les normes existantes doivent ou non être appliquées de manière plus rigoureuse et effective, en particulier en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur du pays pour lesquelles aucun cadre statutaire spécifique n'existe. En se fondant sur l'expérience de l'OLS, certains soutiennent qu'en encourageant et en faisant appliquer de manière plus rigoureuse les lois et principes en vigueur – dont la législation nationale et les conventions et principes internationaux – bon nombre de problèmes seraient résolus en ce qui concerne les populations civiles en situation de conflit et les abus de l'aide humanitaire.

Des critères précis sont nécessaires pour un engagement avec les mouvements d'opposition

armés. De cette façon, on peut éviter exacerber le conflit par l'encouragement des factions. Il est suggéré ce qui suit :

- le groupe doit avoir un contrôle indépendant du territoire et de la population ;
- il doit avoir une structure reconnue ;
- il doit avoir un ordre du jour politique et des objectifs ;
- il doit avoir une aile humanitaire acceptable;
- cette aile humanitaire ou entité doit prendre l'engagement précis de respecter une certaine forme de Règles de base et leurs principes humanitaires, et doit démontrer qu'elle est capable de gérer des programmes avec un personnel capable de mener à bien ces activités.

La formalisation de ces principes - ou de principes similaires – peut permettre aux donateurs et aux organismes d'exécution d'aborder de manière plus systématique avec des mouvements d'opposition armés les questions de responsabilité, sans craindre d'être accusés par les gouvernements de légitimer les hors-la-loi et les bandits. La communauté humanitaire – dont l'OLS – ont, en fait, omis de cerner les meilleures intérêts de ceux qui vivent sous le contrôle de groupes qui ne respectent en rien les droits de l'Homme.

Il reste à la communauté internationale à cerner les relations entre la souveraineté et l'intervention humanitaire, et le refus d'accès à ceux qui sont dans le besoin. Déjà en 1992, Boutros Ghali, secrétaire général de l'ONU à l'époque, décrivait que le réexamen du droit de souveraineté constituerait «l'exercice intellectuel le plus important de notre époque». Cet exercice reste à exécuter.

Dans le sens large du mot, le renforcement des capacités est une condition *sine qua non* pour réussir à faire respecter les principes humanitaires et à mettre en application des normes. Ceci exige un soutien technique, matériel et financier en vue de fournir aux institutions locales les ressources et les compétences pour qu'elles optent à travailler de façon cohérente en faveur du changement. Ceci exige également un soutien visant à créer un espace politique pour ces groupes, de manière qu'ils agissent et qu'on les écoute. Il doit faire partie intégrale d'une association véritable au sein de laquelle les organismes humanitaires internationaux et locaux cherchent à identifier leurs principes communs et à trouver la manière d'employer leurs forces respectives à les promouvoir.

Tandis que le débat sur la neutralité et la solidarité s'est poursuivi au Rwanda, au Burundi et en Bosnie, peu d'événements au Sud du Soudan ont provoqué une ouverture pour ce genre de débat. Si l'on peut tirer un enseignement de l'expérience de l'OLS, c'est que la neutralité est le meilleur moyen de garantir la vie sauve aux populations civiles de part et d'autre d'un conflit, ainsi que l'allègement de leur souffrance et leur protection.

Nombreux sont ceux – y compris l'examen de l'OLS, qui ont décrit les Règles de base comme étant un mode d'action qui encourage la conditionnalité. Ceci est vrai, en ce sens qu'elles cherchent à conclure un accord avec les parties en guerre sur les conditions qui doivent s'appliquer en exécutant une activité humanitaire : la protection des populations civiles, la sécurité du personnel d'aide de secours, et la responsabilité envers les bénéficiaires. Toutefois, ces principes ne sont pas conditionnels, en ce sens qu'ils ne stipulent pas que l'aide soit supprimée en cas d'atteinte à ces principes. Bien que le fait de refuser de supprimer l'aide limite les capacités des organismes humanitaires, ce refus doit être considéré comme étant un moyen de tout dernier ressort. En fin de compte, les questions politiques exigent des solutions politiques. Les organismes humanitaires peuvent défendre, disséminer, négocier et plaider avec ceux qui portent les armes et qui font la guerre contre les enfants et les populations civiles. Mais cette influence sera toujours limitée sans le soutien politique des nations riches et puissantes. Les gouvernements donateurs, qui ont une influence énorme sur les organismes d'exécution, doivent être prêts à adopter une position plus cohérente et normative au regard de ces questions, et donner l'exemple pour s'assurer que «leurs» organismes (comme ils les décrivent habituellement), se conforment à ces principes et les encouragent activement.

Quant aux organismes d'exécution, ils doivent adopter un mode d'action plus assuré, plus remarqué et plus cohérent à cet égard. Ils doivent reconnaître combien la fourniture des services est totalement inadéquate si elle est placée en dehors d'un contexte plus large d'autres facteurs. Ils doivent s'assurer que leur engagement de respecter les codes de conduite va au-delà de la rhétorique et inclut une analyse qui place les normes au centre de leur activité.

Annexe 1

L'accord du MPLS/OLS sur les Règles de base

[NB. L'exemple donné ci-après est l'accord signé entre le MPLS/OLS. Bien qu'ils aient été signés séparément, le contenu des accords conclus avec d'autres mouvements était, à tous égards, le même].

Le présent accord vise à établir les principes fondamentaux sur lesquels *Operation Lifeline Sudan* opère et à établir les règles et règlements résultant de ces principes. L'accord cherche à définir le minimum de normes de conduite acceptables pour les activités des organismes OLS et de *Sudan Relief and Rehabilitation Association* (SRRA), homologue officiel dans les zones sous le contrôle de l'Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan (A/MPLS).

Nous, les soussignés, concluons le présent accord dans un esprit consciencieux et de coopération mutuelle, afin d'assurer une meilleure livraison de l'aide humanitaire aux populations civiles dans le besoin, et leur meilleure protection.

En signant le présent accord, nous exprimons notre soutien à l'égard des conventions humanitaires internationales et de leurs principes énoncés ci-après, notamment :

- i. la Convention de 1989 sur les Droits de l'Enfant
- ii. les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles de 1977 complémentaires aux Conventions de Genève

A. Enoncé des Principes humanitaires

1. L'objectif fondamental de l'OLS et de la SRRA est de fournir une aide humanitaire aux populations dans le besoin, où qu'elles se trouvent. Cette aide humanitaire cherche à sauver des vies humaines, alléger les souffrances, encourager l'indépendance, l'auto-suffisance et le maintien des moyens d'existence. Le droit de recevoir une aide humanitaire et celui de l'offrir est un principe humanitaire fondamental.

2. Le principe directeur de l'OLS et de la SRRA est celui de la neutralité humanitaire, à savoir, une condition indépendante pour les activités humanitaires allant au-delà des considérations politiques et militaires. Autrement dit :

- i. l'aide humanitaire doit être offerte uniquement pour le motif de subvenir aux besoins humains. Elle ne doit ni être octroyée, ni acceptée en fonction de facteurs politiques ou en fonction de la race, religion, ethnicité ou nationalité. Elle ne doit pas chercher à promouvoir un ordre du jour politique. Si l'aide humanitaire est insuffisante pour subvenir aux besoins de tous, la priorité doit être accordée aux plus vulnérables ;
- ii. le passage de l'aide humanitaire destinée aux populations dans le besoin ne doit pas être refusé, même si cette aide doit passer par une zone sous le contrôle d'une partie pour atteindre les populations en ayant besoin dans une autre zone, à condition que ce passage ne soit utilisé au profit de l'armée;

- iii. l'aide de secours est fournie uniquement en fonction des besoins : ceux qui fournissent de l'aide ne prennent parti ni d'un côté, ni de l'autre dans un conflit en cours ;
 - iv. les seules contraintes d'une action visant à répondre à des besoins humanitaires doivent être celles imposées par les ressources et les aspects pratiques.
3. Toute l'aide humanitaire fournie est destinée à des bénéficiaires civils identifiés. La priorité doit toujours être accordée aux femmes et aux enfants et aux autres groupes vulnérables comme les personnes âgées, les handicapés et les personnes déplacées.
4. Ceux qui exercent des activités d'aide de secours sous les auspices de l'OLS doivent en premier lieu être responsables envers les bénéficiaires et leurs structures représentatives, puis envers ceux qui financent les activités. Chaque partie doit donc assumer les obligations suivantes :
- i. ceux qui fournissent une aide humanitaire ont le devoir de s'assurer que son usage final est approprié. Ceci inclut le droit de suivre et de participer à la distribution de l'aide humanitaire sur le terrain en association avec la SRRA ;
 - ii. par le biais de la SRRA, les autorités locales doivent s'assurer que l'aide est distribuée équitablement aux bénéficiaires civils. Le détournement de l'aide destinée aux bénéficiaires désignés est considéré comme une atteinte aux principes humanitaires ;
 - iii. la prise de décision concernant la sélection des bénéficiaires et le suivi de l'utilisation des apports et ressources doivent être, et doivent se montrer transparents et sensibles à la prise de décision générale au niveau des communautés affectées. Les autorités locales et les organismes d'aide de secours doivent faire participer les représentants locaux des communautés au processus de ciblage et de suivi de l'aide. Cette action doit, si possible, être effectuée par le biais des Comités paritaires pour l'aide de secours et la réhabilitation, qui comportent des représentants élus des communautés.
5. L'OLS est fondé sur l'entière transparence de toutes ses activités. De ce fait, les autorités locales ont le droit d'attendre des organismes de l'OLS qu'ils fournissent tous les renseignements concernant les ressources à fournir. En échange, il est attendu qu'au cours de toutes leurs transactions avec l'OLS, les autorités locales fassent des rapports honnêtes et équitables sur les besoins identifiés, les populations dans le besoin, l'utilisation des ressources, etc.
6. Toutes les actions humanitaires doivent être conçues en fonction des circonstances locales et avoir pour objet de renforcer, et non de remplacer, les ressources et mécanismes locaux disponibles. Le renforcement des capacités locales pour empêcher d'autres crises et situations d'urgence à l'avenir et pour encourager une plus grande participation des institutions et de la population soudanaises dans toutes les actions humanitaires, fait partie intégrale du mandat humanitaire de l'OLS.
7. Le droit fondamental de toutes les personnes de vivre en sécurité et avec dignité doit être assuré et soutenu aussi bien en prenant les mesures de protection appropriées que par le biais de l'aide de secours. Tous ceux qui sont associés à l'OLS doivent respecter et faire respecter le droit humanitaire international et les droits de l'Homme fondamentaux.
8. Les membres de bonne foi du personnel des organismes de l'OLS et tous ceux qui vivent, travaillent ou se rendent au Soudan sous les auspices de l'OLS ont le droit d'exercer leur activité de plein gré et sans restriction, à condition qu'ils se conforment aux Règles de base et aux lois et coutumes locales. Au cours de leurs transactions, le personnel d'aide de secours et les autorités locales doivent se montrer respectueux les uns envers les autres.

B. Les obligations mutuelles

1. Tous les programmes et projets bénéficiant d'un soutien extérieur, qui ont lieu dans les zones sous le contrôle de l'A/MPLS, doivent être approuvés par la SRRA (localement et auprès du siège de la SRRA) avant leur mise en oeuvre. Les ONG ou les organismes onusiens sont chargés de s'assurer que

cette approbation est faite par écrit. La mise en oeuvre des projets doit reposer sur une déclaration d'intention entre l'organisme, la SRRA et l'OLS, laquelle détermine les rôles, responsabilités et obligations de toutes les parties concernées, outre les procédures permettant de résoudre les litiges et les revendications.

2. Tout le personnel de l'ONU ou des ONG est censé agir conformément aux principes humanitaires définis antérieurement, à savoir, en fournissant une aide en fonction des besoins et en respectant la neutralité, l'impartialité, la responsabilité et la transparence. Il doit également participer à aucune activité politique ou militaire. Les ONG et les organismes onusiens ne doivent ni agir, ni divulguer de renseignements d'une manière qui compromettrait la sécurité de la région.

3. Tout le personnel de l'ONU ou des ONG doit respecter les sensibilités culturelles et les lois et coutumes locales. Les organismes d'aide de secours doivent s'assurer que leur personnel a connaissance de ces lois et coutumes.

4. Les organismes onusiens et les ONG doivent s'efforcer d'offrir la meilleure qualité de service possible aux bénéficiaires. Tous les organismes doivent donc s'engager à recruter uniquement le personnel jugé avoir les compétences et l'expérience techniques et personnelles adéquates requises pour leur travail.

5. Les organismes onusiens et les ONG doivent s'assurer que tous leurs effectifs qui vivent, travaillent ou se rendent au Soudan détiennent des permis d'entrée valides délivrés par les autorités politiques respectives.

6. La SRRA s'engage à respecter les principes humanitaires définis plus haut et à ne pas se permettre d'être motivée par des intérêts politiques, militaires ou stratégiques. Elle doit chercher à fournir un service de renseignements et de planification efficace et effectif pour les activités d'aide de secours et de réhabilitation.

7. L'A/MPLS reconnaît et respecte le caractère humanitaire et impartial des organismes onusiens et des ONG qui ont signé une déclaration d'intention avec UNICEF/OLS et la SRRA.

8. La SRRA doit faciliter la distribution des produits et services de l'aide de secours et fournir des renseignements exacts et en temps voulu sur les besoins et la situation des populations civiles dans leurs zones.

9. Par le biais de la SRRA, les autorités locales assument l'entière responsabilité pour la sécurité et la protection du personnel d'aide de secours dans les zones relevant de leur contrôle. Cette responsabilité comprend :

- i. fournir un signal d'alerte immédiat au personnel d'aide de secours dans les zones potentiellement dangereuses ;
- ii. faciliter leur réinstallation en toute sécurité, si nécessaire ;
- iii. les protéger de toute forme de menace, harcèlement ou hostilité, qu'elle qu'en soit l'origine ; le personnel ou les organismes d'aide de secours ne sont pas censés payer pour leur protection ou pour la protection de leurs biens.

10. Les quartiers de l'ONU et des ONG doivent être respectés comme appartenant à ces institutions. Ceux qui vivent dans ces quartiers ont droit à une vie privée et on ne peut pénétrer dans ces quartiers que sur autorisation des personnes y résidant. Aucune activité militaire ou politique ne doit avoir lieu dans ces quartiers et aucun membre de personnel portant des armes ne peut y pénétrer, sauf si la sécurité des résidents est menacée.

C. Utilisation des biens et approvisionnements de l'aide de secours

- 1.i. Tous les biens de l'ONU ou des ONG, dont les véhicules et les biens loués par l'ONU ou les ONG doivent être surveillés et transférés à l'entière appréciation de l'ONU, des ONG ou de leurs organismes, sauf si ces biens sont officiellement donnés à une autre partie. Les accords de projets conclus entre les ONG, la SRRA et l'ONU/OLS doivent clairement déterminer les avoirs qui demeurent le bien de l'organisme concerné et les avoirs des projets qui doivent demeurer au Soudan même si l'organisme concerné quitte le pays temporairement ou à titre définitif ;
 - ii. ces avoirs désignés les avoirs de l'organisme en demeurent effectivement le bien à tout moment et peuvent être enlevés lorsqu'un projet prend fin ou si un organisme quitte un lieu pour une raison quelconque ;
 - iii. les avoirs des projets sont ceux destinés à être utilisés directement par les bénéficiaires des projets ou ceux qui font partie intégrale de la conduite et de la durabilité du projet. Ces produits demeurent le bien de l'ONU et des ONG jusqu'à ce qu'ils soient officiellement remis à la SRRA ou aux communautés locales et à leurs chefs. Les décisions concernant la distribution et l'utilisation de ces produits doivent, autant que possible, être prises conjointement entre les ONG et les autorités locales, sous les auspices du Comité paritaire pour l'aide de secours et la réhabilitation, suite aux principes humanitaires susmentionnés.
2. L'utilisation des drapeaux de l'ONU et des ONG est exclusivement réservée à ces organismes.
 3. Les membres du personnel de l'ONU et des ONG auront droit d'accès illimité à leur matériel de communications et le droit d'exercer les droits de propriété habituels. Sauf dans les situations d'urgence, tous les messages doivent être rédigés par écrit et répertoriés. Les radios ou autre matériel de communications de l'ONU et des ONG seront utilisées uniquement pour les renseignements concernant les organismes d'aide de secours. Tous les messages seront en anglais. Un opérateur radio local désigné, secondé et sélectionné conjointement par les autorités locales et les organismes d'aide de secours, sera chargé de s'en servir. Si nécessaire, les membres du personnel de l'ONU et des ONG sera autorisé à transmettre leurs messages personnels.
 4. Aucun membre de personnel armé ou en uniforme n'est autorisé à se déplacer dans les véhicules de l'ONU et des ONG, à savoir, dans leurs avions, navires ou voitures. Ces véhicules comprennent ceux contractés par l'ONU et les ONG.

D. Recrutement de personnel

1. Tous les organismes onusiens et les ONG ont le droit de recruter des membres de leur propre personnel comme employés directs. Ces organismes doivent être encouragés à recruter des Soudanais ayant les qualifications et l'expérience requises, dans le cadre d'une stratégie de renforcement des capacités.
2. Dans le cas du personnel soudanais détaché auprès d'un projet soutenu par une ONG (par exemple, le personnel médical), les autorités locales se chargent des affectations et des licenciements après consultation avec l'organisme qui est censé soutenir le paiement du supplément de ce membre du personnel. Le nombre de ceux qui peuvent être soutenus doit être convenu conjointement. Une ONG ou un organisme onusien peut demander aux autorités locales de retirer les membres du personnel détachés qu'ils estiment incompetents, malhonnêtes ou par ailleurs qui ne conviennent pas aux fonctions requises.
3. Les autorités locales doivent s'assurer que le personnel soudanais de l'ONU et des ONG, en particulier les membres qui suivent des programmes de formation spécifiques en vue de valoriser ou de perfectionner leurs compétences, sont dispensés, si possible, du service militaire ou autre, de sorte qu'ils puissent contribuer au bien-être des populations civiles.

E. Loyers, impôts, permis, argent de protection

1. Aucun organisme onusien ou ONG n'est censé payé un loyer pour les immeubles ou les lieux qui font partie de leur activité, par exemple, les bureaux ou magasins qu'ils ont construits eux-mêmes ou qui sont le don des autorités locales.
2. Dans le cas des immeubles publics que loue une ONG comme lieu d'hébergement, l'organisme onusien ou l'ONG peut payer un loyer raisonnable à l'administration civile. Des efforts réels doivent être fait en vue d'une standardisation éventuelle de ces loyers.
3. Tous les organismes OLS sont exonérés des droits de douane sur les approvisionnements (dont les fournitures personnelles) et le matériel amenés au Soudan. Tout impôt à payer sera convenu entre l'organisme concerné et les autorités locales dans le cadre de l'accord du projet.

F. Mise en vigueur du présent accord

1. Tous les signataires au présent accord doivent accepter la responsabilité d'assurer qu'il est distribué à tous leurs responsables et au personnel opérant au Soudan. Il doit également être publié dans les lieux publics au Soudan, afin de garantir que les communautés et bénéficiaires locaux en comprennent les principes et les règles.
2. UNICEF et OLS, en collaboration avec la SRRA, seront chargés de s'assurer que des ateliers et des réunions ont lieu à tous les endroits-clé, au cours desquels les principes et les règles du présent accord seront expliqués et débattus avec tous les membres du personnel appropriés.
3. La SRRA a l'entière responsabilité de s'assurer que les autorités et les communautés locales se conforment au présent accord.
4. Les Comités paritaires pour l'aide de secours et la réhabilitation, qui sont établis dans tous les centres d'aide et auxquels participent tous les acteurs pertinents, doivent se rencontrer à intervalles réguliers, en vue de planifier, mettre en oeuvre et suivre la livraison de l'aide humanitaire. Ces comités seront considérés comme gardiens des principes du présent accord au niveau local, et seront chargés de s'assurer que les règles sont maintenues et respectées de tous.

G. Mécanismes permettant de résoudre les atteintes présumées aux Règles de base

1. Dans les cas où des allégations de non respect du présent accord sont faites, toutes les parties s'engagent à résoudre les litiges aussi rapidement que possible et de bonne foi.
2. Lorsque des atteintes présumées aux Règles de base se sont produites, l'allégation doit être décrite par écrit par la partie plaignante.
3. L'affaire doit ensuite être portée devant le Comité paritaire local pour l'aide de secours et la réhabilitation, s'il en existe un.
4. Si l'affaire n'est pas résolue, elle doit être débattue au niveau local en réunions organisées entre le secrétaire de la SRRA dans la région, le Commissaire de comté et le chef local de l'ONU ou de la ONG, avec la collaboration du Responsable de projet résident de UNICEF/OLS, le cas échéant.
5. Si l'affaire demeure irrésolue au niveau local, elle doit être portée devant les autorités centrales par écrit, afin d'être examinée par les hauts responsables des organismes concernés, notamment le siège de la SRRA, le chef de l'ONG et, le cas échéant, le coordinateur de UNICEF/OLS.

Remerciements

Nous remercions Jo Macrae et Laura Gibbons du Réseau “Aide d’Urgence et Réhabilitation” pour leur patience, leur enthousiasme sans borne et les conseils qu’elles nous ont offerts. Nous remercions également tous ceux qui ont participé au programme dans le Sud du Soudan, en particulier Philip O’Brien qui n’a jamais perdu espoir.

Notes de fin

- ¹ Evêque de Recife au Brésil et porte-parole renommé pour la lutte contre l’oppression pendant la dictature militaire.
- ² Les résolutions du Chapitre VII permettent au Conseil de sécurité d’autoriser l’ONU ou un état membre d’intervenir dans un pays, lorsqu’il s’agit de protéger la paix et la sécurité régionales ou internationales.
- ³ Le document énonce que : «En vertu du droit humanitaire international, les populations civiles ont le droit fondamental d’être protégées contre des attaques, la torture ou autres formes d’attaques à leur intégrité physique et morale». Il énonce également : «Le droit fondamental de toutes les personnes de vivre en sécurité et avec dignité doit être soutenu par le biais de mesures de protection appropriées, comme l’aide de secours».

Acronymes

A/MISS	Armée/Mouvement pour l’Indépendance du Sud du Soudan dirigé par D. Riek Machar
A/MPLS	Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan, dirigé par Dr John Garang
A/MPLS -uni	Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan (uni), dirigé par Dr Lam Akol
CDE	Convention sur les Droits de l’Enfant
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPAR	Comité paritaire pour l’aide de secours et la réhabilitation
DAH	Département des Affaires humanitaires des Nations unies
DHI	Droit humanitaire international comprenant les Conventions de Genève et de la Haye
ERA	<i>Eritran Relief Association</i> , l’aile d’aide de secours du Front de libération du Peuple érythréen
NSCC	<i>New Sudan Council of Churches</i>
OLS	<i>Operation Lifeline Sudan</i>
PAM	Programme de l’Alimentation mondiale
RASS	<i>Relief Association of South Sudan</i> , l’aile humanitaire du MISS
REST	<i>Relief Society of Tigre</i> , l’aile humanitaire du Front de libération du Peuple du Tigre
SRRA	<i>Sudan Relief and Rehabilitation Association</i> , l’aile humanitaire du MPLS
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l’Enfance
UNITA	<i>Uniao Nacional para a Independencia Total da Angola</i> (dirigé par Jonas Savimbi, ce groupe se bat contre le gouvernement angolais depuis 1975)

Références

African Rights (1996) *Imposing Empowerment* (Imposer l'octroi des pleins pouvoirs). African Rights, Londres.

Comité directeur pour l'Evaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda (1996) *La réponse internationale au conflit et au génocide : enseignements à tirer de l'expérience au Rwanda*, p. 199. Copenhague.

Darcy, J. (1997) Human Rights and International Legal Standards: What Relief Workers Need to Know (Les droits de l'Homme et les normes juridiques internationales : ce que doivent savoir les employés des agences humanitaires). *Dossier thématique n° 19 du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"*, Overseas Development Institute, Londres.

Dommen, E. (1996) Humanitarian Aid in the Cycle of Armed Conflict (L'aide humanitaire dans le cycle du conflit armé). *Nouvelles n° 19 du DAH*, juin/août.

Donnelly, J. (1990) Human Rights and Western Liberalism (Les droits de l'Homme et le libéralisme de l'Ouest). Dans A. An-Naim et F. Deng (eds.) *Human rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives*. Brookings Institution, Washington.

Duffield, M. (1994) Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism (Les situations d'urgence complexes et la crise du développementalisme). *IDS Bulletin: Linking Relief and Development* 25(3), octobre.

Human Rights Watch/Africa (1994) *Civilian Devastation: Abuses by All Parties in the War in Southern Sudan* (La dévastation des populations civiles : abus de toutes les parties impliquées dans la Guerre du Sud du Soudan). Human Rights Watch, New York.

Kaplan, R. (1994) The Coming Anarchy (L'anarchie qui s'annonce). *Atlantic Monthly*, février.

Karim, A. et al (1996) *Operation Lifeline Sudan: A Review (OLS: Une Evaluation)*. Université de Birmingham, Edgbaston et Département des Affaires humanitaires, Genève.

Macrae, J. et A. Zwi (eds.) (1994) *War and Hunger (La Guerre et la Faim)*. Save the Children/Zed Books, Londres.

Plattner, D. (1996) CICR *La neutralité et la neutralité sur l'aide humanitaire*. Revue internationale de la Croix-Rouge. Mars - avril 1996.

Prendergast, J. et C. Scott (1996) *Aid and Integrity: Avoiding the Potential of Humanitarian Aid to Sustain Conflicts: A Strategy for USAID/BHR/OFDA in Complex Emergencies* (L'aide et l'intégrité : éviter le potentiel de l'aide humanitaire sur le conflit soutenu : une stratégie pour USAID/BHR/OFDA dans les situations d'urgence complexes). Washington.

Summerfield, D. (1996) L'impact de la guerre et des atrocités sur les populations civiles : principes fondamentaux pour les interventions des ONG et une critique des projets sur le traumatisme socio-psychologique. *Dossier thématique n° 14 du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"*, Overseas Development Institute, Londres.

RRN

Historique

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation (RRN) a été conçu en 1992 et inauguré en 1994. Son objectif est de permettre l'échange de renseignements professionnels dans le domaine croissant de l'aide humanitaire. Le besoin pour un tel système a été identifié au cours de recherches menées par l'Overseas Development Institute (ODI) concernant le rôle changeant des ONG dans les opérations d'aide d'urgence et de réhabilitation. Il a été établi après que d'autres réseaux administrés au sein de l'ODI aient été consultés. Depuis avril 1994, le RRN offre régulièrement trois types de publications: des Revues sur l'état des connaissances, des Dossiers thématiques et des Bulletins d'information en anglais et en français. Le RRN entre actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, ECHO, le Ministère irlandais des affaires étrangères et le Department for International Development (DFID), UK. Au cours de cette phase de trois ans, le RRN cherchera à accroître sa portée et son importance pour le personnel des organismes d'aide humanitaire et à promouvoir encore davantage la bonne pratique.

Objectif

Améliorer la politique de l'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexes.

But

Contribuer à l'apprentissage individuel et institutionnel en encourageant l'échange et la diffusion d'informations pertinentes au développement professionnel de ceux dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire.

Activités

Commissionner, publier et diffuser les études et les observations concernant les questions de bonne application pratique en matière de politique et de programmation dans les opérations humanitaires, principalement sous la forme de publications écrites en anglais et en français.

Public ciblé

Les personnes et les organismes dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire aux niveaux national et international, au siège et hors siège, dans le 'Nord' et le 'Sud'.

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation a le soutien de :