

30

THÉMATIQUE

RRN dossier

La Protection dans la Pratique : Stratégies Pratiques de Terrain pour Protéger les Civils Contre les Abus Intentionnels

par Diane Paul

Résumé

L'expression « situation d'urgence complexe » est souvent utilisée comme un euphémisme pour ce qui est, en réalité, une violation énorme et intentionnelle des droits de l'homme. On considère que les crises au Rwanda, en ex-Yougoslavie, en Tchétchénie, au Sierra Leone et ailleurs sont, en partie, complexes, car les façons traditionnelles de répondre aux crises humanitaires – en pourvoyant aux besoins d'eau, de vivres, de soins médicaux et d'abri des populations – ne répondent pas à leur besoin crucial de sécurité physique et de protection contre les abus intentionnels.

La majeure partie de l'assistance humanitaire aspire, en effet, à soulager la souffrance humaine après que les abus ont été commis. Les gouvernements se sont servis de l'assistance humanitaire comme moyen d'éviter des interventions plus difficiles, d'où l'expression « l'alibi humanitaire » ou plus froidement « les morts bien nourris ».

Le mandat du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « gardien des Conventions de Genève », porte spécifiquement sur la protection, mais malgré tous les efforts déployés, l'organisme ne peut pourvoir de façon adéquate aux nombreux besoins de protection des populations dans des situations d'urgence complexes. En période de conflit armé, et pendant les périodes qui précèdent et qui font suite au conflit, une « lacune de sécurité » se présente souvent au niveau de l'exécution, lorsque les civils ne sont pas protégés.

Ce dossier montre que les organismes internationaux

qui se trouvent dans les zones où des violations sont commises ont l'obligation d'agir de manière à accroître la protection (ou tout au moins à ne pas l'amoindrir). Selon l'opinion, la question de protection nécessite d'être abordée par une méthode intégrée, qui établit une action stratégique au niveau de l'exécution fondée sur les capacités complémentaires de divers acteurs. Pour réussir, il est nécessaire d'identifier un « point central » pour la protection (que l'on pourrait appeler le « facilitateur de la protection ») dans chaque cas de crise. Son rôle consisterait à rehausser le profil de la protection, en veillant à ce qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour de la communauté internationale et en insistant qu'on en tienne compte dans toute prise de décision. Ce dossier présente des exemples de stratégies et de tactiques spécifiques qui ont servi au personnel de terrain pour empêcher ou atténuer les abus et qui pourraient être adaptées à d'autres situations.

Il est certain que les agents de secours humanitaires, les moniteurs des droits de l'homme et de la police civile et d'autres exécutants ne peuvent espérer combattre de façon effective les violations du droit humanitaire international ou des droits de l'homme si les gouvernements n'ont pas la volonté politique d'arrêter les abus et de tenir pour responsables les auteurs de ces violations. Cependant, de par leurs actions dans les conflits, ils ont sauvé des milliers de vies grâce à leur courage et ingéniosité.

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau Aide d'Urgence et Réhabilitation
 Overseas Development Institute
 Portland House
 Stag Place
 London
 SW1E 5DP
 Royaume-Uni

Tél. : + 44 (0) 20 7393 1631/74

Fax : + 44 (0) 20 7393 1699

E-mail : <rrn@odi.org.uk>

Site Web : <<http://www.oneworld.org/odi/rrn/index.html>>

Rédacteur : Koenraad Van Brabant avec Rachel Houghton

Mise en page : Rebecca Lovelace

Imprimé par : ReDesign, Enfield, London

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations peuvent être publiées dans le Bulletin.

Notes sur l'auteur

Diane Paul traite des questions relatives aux réfugiés et aux droits de l'homme en ex-Yougoslavie depuis sept ans. En 1993, elle a été déléguée de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge en Croatie ; elle a mené une étude sur les méthodologies de protection en Bosnie, en 1994 sous la direction de Fred Cuny, expert américain en matière de catastrophe ; puis, en 1995, elle est devenue chercheur pour *Human Rights Watch/Helsinki* en ex-Yougoslavie. Elle est l'ancienne administratrice du Centre américain de recherche et d'information de la Croix-Rouge concernant les victimes du Holocauste et des guerres (*American Red Cross Holocaust and War Victims Tracing and Information Center*). Elle est actuellement expert-conseil pour *Human Rights Watch/Division Europe et Asie centrale*, pour le Projet sur l'humanitarisme et la guerre (*Humanitarianism and War Project*) de l'université Brown, et pour l'institut Jacob Blaustein pour la promotion des droits de l'homme (*Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights* (JBI)). Récemment, elle a lancé un projet avec le JBI en vue de créer un groupe de travail pluridisciplinaire pour la protection comprenant des professionnels expérimentés aux niveaux de l'exécution et des politiques et lié au personnel de terrain.

Notes sur la publication

Bon nombre d'idées exprimées dans ce dossier sont extraites d'un ouvrage complet rédigé par Diane Paul, qui sera publié conjointement par le *Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights* et le Centre pour l'étude des sociétés en crise (*Centre for the Study of Societies in crisis*) intitulé '*Beyond Monitoring and Reporting: The Field Level Protection of Civilians Under Threat*' (« Au-delà de la surveillance et du signalement : la protection des civils en danger, au niveau de l'exécution »). Ce dossier a été adapté d'après une monographie cosignée par Diane Paul, qui sera publiée plus tard dans l'année par le Projet sur l'humanitarisme et la guerre de l'université Brown, et peut être consultée dans sa totalité à l'adresse Internet <www.brown.edu/Departments/Watson-Institute/H_W>.

ISBN: 0-85003-384-5

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

© Overseas Development Institute, Londres, 1999.

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. Le coordinateur du Réseau Aide d'Urgence et de 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. La Protection : qu'est-ce que c'est et qui l'assure ?	1
Remettre la protection à l'ordre du jour	1
La protection : et qui en est responsable ?	3
Le concept d'une protection pratique	4
2. Stratégies de Protection au Niveau de l'Exécution	7
Les piliers de la protection	7
La direction dans le domaine de la protection	7
Meilleur accès	10
Evaluation et analyse	12
La présence comme moyen de protection	13
Intervention stratégique	16
3. Protection des Groupes en Danger	21
Vulnérabilité	21
Personnes en danger	21
Les femmes et les jeunes filles	23
Les enfants	28
Les personnes âgées	28
Les personnes de retour	28
Accroître la protection	29
4. Le Rôle des ONG Chargé de l'Aide de Secours, dans le Domaine de la Protection .	33
Reconnaître la nécessité d'aborder la question de protection	33
Se démener pour savoir comment agir	34
Enjeux pour les ONG	36
5. Conclusion	41
Annexes	43
Notes	47
Acronymes	49
Références	50

1

La Protection : qu'est-ce que c'est et qui l'assure ?

Remettre la protection à l'ordre du jour

La fin de la guerre froide nous a donné l'espoir que nous pourrions peut-être enfin voir naître une ère d'édification, grâce à la réalisation des Conventions de Genève et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pourtant, dans la dernière décennie de ce millénaire, plusieurs scènes d'horreur se sont produites, comme le témoignent entre autres le génocide au Rwanda ; « l'épuration ethnique » et le viol en masse en ex-Yougoslavie ; les amputations horribles en Sierra Leone ; l'annihilation de la cité de Grozny en Tchétchénie ; la continuation de la longue famine, de l'esclavage et d'autres violations provoqués par la guerre au Soudan ; la violence continue en Colombie et au Guatemala ; et l'asservissement des Birmans. La violence organisée contre les femmes, les minorités, les dissidents, les journalistes et les activistes dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que d'autres groupes, se poursuit dans une multitude de pays.

Malgré la rhétorique répétée maintes fois dans leurs discours de respecter les droits de l'homme, les gouvernements n'ont jamais manifesté la volonté politique d'intervenir de façon rapide et effective dans le but d'arrêter ces abus. De par leurs actions, les grandes puissances ne laissent aucun doute : à moins que la sécurité de leur pays soit directement et nettement menacée, ils hésiteront à intervenir pour sauver des vies – comme on a pu le constater de façon dramatique au Rwanda et, plus récemment, au Kosovo où l'intervention pour arrêter l'épuration ethnique s'est faite à 3000 mètres d'altitude. Lorsqu'elles interviennent éventuellement, elles s'attendent à ce que le succès des opérations soit

rapide et garanti et que le minimum de risque soit assuré. Comme l'a fait remarquer David Breyer :

La communauté internationale ne peut ou ne veut pas assumer sa responsabilité en vertu du droit [humanitaire international et des droits de l'homme] de sauvegarder des droits, face à cette désintégration de la moralité – et c'est, en effet, le fait de ne pas assumer correctement cette responsabilité mondiale qu'à présent l'idée d'une « communauté internationale » est plus une aspiration qu'une réalité (Breyer, 1996).

Toutefois, ce manque de volonté à arrêter (et tenir pour responsables) ceux qui réalisent leur objectif d'obtenir pouvoir et gain matériel en commettant d'énormes violations des droits de l'homme a été quelque peu masqué par un engagement plus fort qui s'est manifesté sous d'autres formes, comme le travail des organisations intergouvernementales (OIG) et non gouvernementales (ONG). Sous la pression publique qui les a obligé à « faire quelque chose », les gouvernements sont intervenus en accordant de gros contrats aux organismes humanitaires et en envoyant des missions civiles non armées sur place. Cependant, ils n'ont pas agi pour arrêter le génocide au Rwanda, faire des condamnations au bon moment et appréhender les dirigeants qui avaient commis des crimes de guerre en ex-Yougoslavie. Ils n'ont pas non plus traité des graves violations continues qui se sont produites ailleurs. Milosevic a été mis en accusation pour avoir commis des crimes de guerre, suite aux atrocités infligées au Kosovo, mais certains estiment toutefois qu'elle aurait dû se produire bien plus tôt pour les crimes de guerre commis en Croatie et en Bosnie-Herzégovine.

Il est vrai que les gouvernements ont participé à plusieurs missions pour le maintien de la paix, mais les forces ont été déployées trop tard, et ils ont été fort réticents à l'idée d'inclure la protection des civils dans les mandats des forces de la paix. Même en présence de forces armées pour le maintien de la paix, la protection des civils est cruellement négligée. A la place, les efforts déployés sont concentrés sur l'apport d'une aide humanitaire, sur la surveillance et le signalement des violations, et sur la réforme (lente habituellement) des systèmes militaire, policier et juridique dans les pays déchirés par la guerre, toutes des actions importantes, mais aucune suffisante pour répondre aux besoins immédiats de protection des populations en danger¹.

La réticence des gouvernements à traiter de la sécurité physique de civils en danger place en première ligne le personnel non armé qui participe aux missions de surveillance humanitaire et civil ; ils sont les premiers et peut-être même les seuls à former une ligne de défense pour les civils. Dans ces circonstances, le rôle des OIG et des ONG soulève des questions difficiles dans les situations d'urgence complexes (expression euphémique pour des situations où le vrai problème est souvent la violation prononcée du droit humanitaire ou des droits de l'homme) :

- Les organisations d'aide de secours qui reçoivent de gros contrats des gouvernements entrent-elles dans le jeu des pouvoirs politiques qui cherchent à éviter d'agir, par le biais de l'assistance humanitaire, d'une manière qui provoquerait plus de risques politique, militaire ou économique ?
- Qu'accomplissent les missions de surveillance des droits de l'homme ou des missions régionales, du point de vue de la protection, lorsqu'elles vérifient si des violations ont été commises, sans que leurs rapports incitent toutefois les gouvernements à agir de façon résolue pour arrêter ces violations ?
- Quel message est envoyé lorsque les mandats des forces de la paix n'incluent pas la protection – sauf la leur ?
- Comment le respect des droits de l'homme est-il encouragé, si ceux qui commettent des abus le font directement sous le nez de centaines, voire même de milliers de gardiens de la paix et d'observateurs civils, sachant pertinemment que personne ne les en empêchera ?
- De quelle manière les organismes d'assistance aux réfugiés devraient-ils répondre, lorsque les gouvernements refusent d'admettre des réfugiés, les transfèrent de force ailleurs, ou compromettent leurs droits, même lors de l'écoulement de l'aide ?
- Qui se préoccupe de la sécurité physique des personnes déplacées dans leur propre pays (IDP)

(dont le nombre dépasse celui des réfugiés résultant des crises actuelles), si aucun gouvernement ni aucun organisme n'assume de responsabilité pour leur protection ?

Toutes ces questions nécessitent bon nombre de débats et une forte introspection. Il se peut qu'en y répondant, de nouveaux objectifs se dégageront pour les agents humanitaires ; il se peut également que les OIG et les ONG en viendront à s'organiser sur le plan politique pour provoquer les gouvernements qui se servent de « l'alibi humanitaire ».

En attendant, tous les exécutants présents ont l'obligation de veiller à ce qu'au moins leurs actions n'amointrissent pas la protection. Nous irons même jusqu'à dire qu'il est impératif que ceux présents devraient déployer tous leurs efforts, dans la mesure du possible, pour atténuer les conséquences des abus et les empêcher. La nouvelle force pour le maintien de la paix au Kosovo leur offre l'opportunité de ne pas refaire les mêmes erreurs que par le passé. Un bon programme de protection au Kosovo exigera qu'une force de la paix quelle qu'elle soit, qu'elle relève de l'OTAN ou de l'ONU, examine sa responsabilité de protection envers les Albanais ethniques, les Serbes ethniques et les autres personnes en danger, ceux qui restent et ceux qui reviennent, et agisse en conséquence. L'OTAN a laissé entendre que, s'ils sont déployés au Kosovo, les gardiens de la paix raccompagneraient chez eux les réfugiés et les IDP, mais ceci signifie-t-il qu'ils sont réellement disposés à les protéger contre toute attaque et quel sera le rôle de ces forces dans les lieux de retour ? Certes, l'expérience passée dans les Balkans et ailleurs montre les difficultés que l'on peut anticiper au Kosovo. Ce n'est pas pour autant que nous devons accepter le manque continu de protection comme un fait accompli. De nouveaux modes d'action doivent être examinés et mis à l'essai sur place, en se servant des enseignements tirés des expériences antérieures.

Dans ce dossier, plusieurs principes et stratégies de protection sont présentés ; ils ont été conçus par divers exécutants qui oeuvrent dans des conditions difficiles et proposent des directives de « bonnes pratiques ». Des stratégies générales de protection et des tactiques spécifiques ont été recueillies au cours d'entretiens menés en Bosnie-Herzégovine et en Croatie pendant la guerre, sous la protection et avec le personnel d'exécution du HCR, du CICR et d'ONG ; avec des responsables officiels de ces organismes et des représentants de la Force de protection des Nations unies (UNPROFOR) ; sans oublier, bien entendu, les personnes en danger². Les stratégies employées dans d'autres conflits ont également été recueillies en réexaminant la documentation pertinente et au cours de débats avec des agents d'aide de secours et des agents de protection expérimentés.

Il convient de reconnaître que, si les forces armées ont fermement l'intention de commettre un génocide ou

d'attaquer des civils, des stratégies comme celles qui sont décrites ici sont terriblement inadéquates. Seule la détermination politique internationale, si elle est appliquée rapidement et de façon décisive et avec le soutien, dans certains cas, d'une force militaire, est suffisante pour arrêter un génocide ou neutraliser la férocité surprenante des attaques contre les civils dans des pays comme le Rwanda, le Cambodge, l'ex-Yougoslavie, la Tchétchénie et le Sierra Leone.

La protection : et qui en est responsable ?

Le mot « protection » a souvent été défini par les actions spécifiques des organismes internationaux ayant des mandats prescrivant spécifiquement la protection, sur la base du droit international adopté.

Toutefois, il convient de ne pas oublier que c'est aux autorités gouvernementales et/ou aux combattants dans un conflit armé qu'incombe en premier lieu la responsabilité pour la protection et la sécurité des citoyens/ non combattants, conformément à la loi. Le droit humanitaire international (DHI), aussi désigné le « droit du conflit armé » comprend principalement les Conventions de Genève et ses Protocoles³. Le DHI énonce la manière correcte de traiter les civils, et les soldats qui se sont rendus, qui ont été faits prisonniers, qui sont blessés ou malades, ou qui sont par ailleurs hors de combat. Le DHI proscrit non seulement des actes spécifiques, mais énonce en détail les responsabilités des combattants et des gouvernements. Le droit international sur les droits de l'homme couvre les droits des citoyens et les obligations des gouvernements en temps de paix. Certains actes, comme l'assassinat extrajudiciaire, la torture, le viol et la prise d'otages, sont interdits en toutes circonstances.

Il se peut toutefois que les gouvernements ne soient pas en mesure ou disposés à protéger les citoyens en raison de la désintégration des structures de la société ou d'une perte de contrôle territorial. Comme nous l'avons constaté, les gouvernements commettent souvent des abus envers leurs propres citoyens, mais actuellement, dans plusieurs conflits armés, les groupes se fragmentent et le contrôle territorial est décentralisé. Les structures de commandes et de contrôle sont difficiles à distinguer ; il se peut qu'un système lâche, de type féodal régi par des chefs de guerre locaux soit en place au lieu d'une structure entièrement unifiée. Dans certains conflits, aucun ordre du jour politique n'est manifeste ; les combattants ne cherchent qu'à gagner du pouvoir et s'enrichir par le banditisme et en maîtrisant la population civile. Bien souvent, ces groupes ne tiennent nullement compte de leurs responsabilités envers le DHI ou l'ignorent totalement. On ne peut compter, bien entendu, sur les gouvernements et les forces armées, même les armées professionnelles, pour empêcher les populations civiles d'être prises entre deux feux. Bien au contraire, il est fréquent que les civils soient ciblés directement

par les combattants. Tout ceci pour dire qu'environ 90 pour cent des victimes de conflits armés sont des civils⁴.

Le CICR – seul organisme humanitaire dont le mandat est officiellement prescrit par les Conventions de Genève pour intervenir au nom des civils ou des soldats hors de combat dans un conflit armé – effectue diverses actions de protection : entre autres, il rend visite aux personnes détenues en raison du conflit et les enregistre ; il use de son influence auprès des autorités nationales et locales, des groupes rebelles et des milices au nom des personnes en danger ; il transmet le droit humanitaire international par divers moyens ; il recherche les personnes portées disparues ou séparées de leurs familles en raison d'un conflit armé. Le CICR a l'autorisation d'offrir une assistance dans certains cas, en vertu de son droit « d'initiative humanitaire »⁵. Cependant, d'ordinaire, le CICR ne proteste pas publiquement, pour ne pas compromettre les principes de neutralité et d'impartialité de la Croix-Rouge.

Le HCR définit la protection comme l'action de protéger les réfugiés contre le mauvais traitement, après s'être enfuis de leur pays d'origine, les interventions légales, les intercessions avec les gouvernements et les autorités locales, et la présence de responsables de la protection. Son autorité repose sur la Convention des Nations unies de 1951 afférente à la condition des réfugiés (officieusement, on la nomme souvent la Convention de 1951 sur les réfugiés. Le HCR a également décrit quelques méthodes pratiques pour aborder la question des violations des droits de l'homme ou du droit des réfugiés sur place, comme dans les Principes directeurs du HCR pour la protection des femmes réfugiées (HCR, 1991). Pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine, le HCR a élaboré une méthode appelée « protection préventive », en vertu de laquelle la présence et d'autres tactiques servent à tenter d'empêcher le déplacement ou l'épuration ethnique de populations. Il a abandonné ce concept (tout au moins officiellement) lorsqu'il s'est révélé que ses initiatives sur le terrain ne bénéficiaient guère du soutien international.

Ni le CICR, ni le HCR n'est présent dans toutes les circonstances ; ils ne peuvent pas non plus répondre, indépendamment ou ensemble, à tous les besoins de protection d'une population en danger. La protection des personnes déplacées dans leur propre pays (IDP) pose des difficultés d'immense proportion, car le HCR semble de moins en moins disposé à s'engager dans des activités de protection concernant les IDP et le CICR n'est pas nécessairement présent dans toutes les situations IDP.

Habituellement, les mandats des missions onusiennes et régionales, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), comprennent de multiples sujets de préoccupation, dont les droits de l'homme, l'édification de la démocratie dans un pays et les élections. Il se peut que des conflits d'intérêt se créent au sein des missions qui assument des tâches multiples.

Il est possible que le fait d'être poussé à tenir des élections, par exemple, minimise l'importance des questions relatives au droits de l'homme et à la protection pratique, ce qui dément l'existence des conditions nécessaires pour procéder à des élections libres et équitables. Le souci principal d'autres missions internationales, comme celles chargées de la surveillance de la police civile, est de réformer et leurs mandats ne prescrivent pas spécifiquement la protection, comme elle est définie dans ce dossier. Même les missions dont la tâche consiste uniquement à traiter des droits de l'homme, ne s'engagent pas nécessairement dans des activités de protection au niveau de l'exécution. La surveillance et le signalement des violations des droits de l'homme ne constituent pas une action suffisante en matière de protection, comme nous l'expliquerons plus loin, même s'ils en sont un élément important.

Les groupes indépendants (non gouvernementaux) chargés des droits de l'homme considèrent que la surveillance et le signalement des abus, l'action légale au nom des victimes, le plaidoyer visant à mettre fin à la violence et à l'impunité, et la participation au renforcement des capacités locales, font partie de la protection. Mais il est vrai que souvent les organismes internationaux pour les droits de l'homme n'ont pas une présence continue et significative sur le terrain (bien que cette situation s'améliore, du fait que des bureaux ont été mis en place dans plusieurs pays où les droits de l'homme posent de sérieuses difficultés).

Bien que la présence des forces internationales pour le maintien de la paix laisse supposer que leur objectif est de protéger la population civile, il ne fait aucun doute depuis quelques années que leur simple présence ne leur garantit aucune protection. Les mandats de UNPROFOR (Force des Nations unies pour la protection en ex-Yougoslavie), de UNAMIR (Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda), de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique nord) et d'autres forces multinationales n'ont pas été conçus pour protéger les populations civiles contre des attaques, mais pour réfréner les conflits, assurer la livraison d'aide humanitaire, éviter les flux de réfugiés, et créer/maintenir des zones de séparation entre les parties hostiles. Certaines de ces actions amoindrissent la protection, d'autres contribuent à une meilleure sécurité, sans toutefois résoudre la question de protection de façon adéquate. Les forces pour le maintien de la paix considèrent que leur participation contribue à aider la population civile en danger et peut-être même à promouvoir les droits de l'homme. Pourtant, elles n'ont pas souvent joué un rôle effectif dans le domaine de la protection, par crainte d'outrepasser leurs mandats (cette *'mission creep'* - quand les objectifs s'amplifient - tant redoutée), par souci que les gardiens de la paix ne seront pas considérés neutres et, surtout dans le cas des forces américaines, par souci des politiques qui indiquent que les morts et les blessés parmi les troupes doivent être évités à tout prix. Il est vrai que, dans l'ensemble, le

mandat des gardiens de la paix internationaux leur permet uniquement de se protéger eux-mêmes et non pas les civils en danger. En outre, pour compliquer la situation, certains gardiens de la paix se sont engagés dans des activités illégales, dont plusieurs constituent une violation grave des droits de l'homme (comme le commerce des femmes).

Compte tenu de ces conditions, il est essentiel d'élaborer une méthode intégrée basée sur le terrain qui réponde aux difficultés que pose la protection ; cette méthode doit s'efforcer d'arrêter et d'empêcher les abus et insister sur un engagement effectif des mécanismes régionaux et onusiens, des gardiens de la paix et des organismes humanitaires.

Le concept d'une protection pratique

Les structures légales dans les pays déchirés par la guerre ne peuvent répondre rapidement ou effectivement aux violations des droits de l'homme et aux besoins de protection quotidienne des civils. Lors des génocides au Cambodge et au Rwanda, la grande majorité des juges et des juristes ont été tués et la structure juridique a entièrement été détruite. Ailleurs, les tribunaux exercent leur rôle au profit des uns et au détriment des autres. En l'absence de l'état de droit (soit l'application à parts égales des droits énoncés par la loi et des normes juridiques) il est absolument essentiel d'établir des méthodes sur place pour contrecarrer les actions des coupables et atténuer ou empêcher les abus, afin d'assurer la protection des civils prises dans les conflits armés, des réfugiés et des IDP qui désirent retourner chez eux, et des groupes ciblés dans une société en particulier. On a donné le nom de « protection pratique » à ces méthodes.

Le fait de s'engager dans la protection pratique ne compense nullement le besoin critique qui existe de soutenir la réforme des structures juridiques, mais ceci permet tout au moins de répondre aux besoins de protection pendant que la structure juridique est dysfonctionnelle et où un manque de protection et de sécurité existe. Dans ce contexte, on peut définir la protection comme une méthodologie dont l'objet est de renforcer la sécurité physique de personnes et de groupes en danger, par le biais d'une intervention stratégique basée sur le terrain, suite à une analyse et à une planification soignée. Il s'agit essentiellement de réaliser l'application pratique des droits des personnes, en vertu du droit humanitaire international/ des droits de l'homme et des réfugiés (définition de l'auteur).

Bien que leur expérience et leur expertise en matière de protection soient critiques dans les situations d'urgence complexes, les organismes chargés de l'aide de secours et du développement, et ceux chargés des droits de l'homme, ainsi que d'autres, peuvent employer des stratégies supplémentaires qui sont le complément du travail effectué par les experts (le CICR et le HCR) et

qui portent plus loin la protection en tirant profit des forces et des intérêts de divers acteurs. Le but d'un programme de protection effectif est de renforcer les capacités d'autoprotection des personnes et des groupes en danger.

En fait, le personnel d'exécution s'est engagé dans des stratégies de protection ponctuelles et réalisées en commun, en vue d'aider les populations en danger dans des circonstances même les plus difficiles – pendant le Holocauste, la Viol de Nanking⁶, le génocide au Rwanda, et les guerres en Amérique centrale et en Bosnie-

Herzégovine, par exemple. Dans chacune de ces situations, des vies ont été sauvées grâce à la planification et à l'action de quelques particuliers. Toutefois, des renseignements au sujet des stratégies spécifiques qui ont été élaborées au cours de ces périodes n'ont généralement pas été recueillis et échangés d'un conflit à l'autre, dans le but express de les adapter à de nouvelles crises. Une étude des efforts déployés auparavant dans le domaine de la protection et leur effectivité dans des conditions particulières, pourrait s'avérer utile et pratique pour le personnel d'exécution et leurs réseaux de soutien dans le monde entier.

2

Stratégies de Protection au Niveau de l'Exécution

Les piliers de la protection

La protection effective est fondée sur :

- i) un responsable de la direction ;
- ii) l'accès ;
- iii) l'évaluation/l'analyse ;
- iv) l'intervention/présence stratégique.

Parmi ces facteurs, l'intervention/présence stratégique est l'enjeu le plus important. Toutefois, actuellement, les missions accordent plus d'importance à l'évaluation/analyse (essentiellement, la description ou l'investigation des abus après l'acte) qu'aux trois autres points, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, on soutient avec raison qu'il faut parvenir à comprendre ce qui se passe et pourquoi, afin d'obtenir le consensus nécessaire à l'action politique, juridique et, dans quelques cas, militaire pour arrêter les abus. Deuxièmement, un argument tout à fait valide aussi, il est essentiel qu'une partie impartiale recueille des preuves que des violations ont été commises, et ce par des méthodes conformes aux normes professionnelles et juridiques. Mais la troisième raison est moins justifiable. En un mot, la surveillance et le signalement des droits de l'homme sont devenus d'une manière ou d'une autre synonyme de protection, ce qui n'est pas le cas. Il est regrettable que le processus de documentation, de publication et de plaidoyer, demande souvent plusieurs mois, voire même plusieurs années, avant que des progrès ne puissent être appréciables. Pendant cette période, et pendant les périodes de transition (à savoir, le passage du conflit armé à une société civile ; du non

respect des lois à l'état de droit), il est nécessaire d'envisager la question de protection d'une manière intégrée basée sur le terrain et, pour ce faire, une initiative doit être prise.

La direction dans le domaine de la protection

Pour obtenir une coordination, il faut avoir un plan et pour avoir un plan, il faut avoir un responsable (Fred Cuny, expert américain en matière de catastrophe)

Un point central pour la protection

Par contraste, bien que les violations du droit humanitaire international ou des droits de l'homme commises dans le monde entier soient une préoccupation prioritaire dans la majorité des situations d'urgence humanitaires, aucun organisme responsable, ni aucun point central, n'a jamais été désigné pour la protection. L'accent a plutôt été placé principalement sur la coordination et la logistique de l'offre et des activités d'aide de secours, même si pour certains l'assistance humanitaire inclut la protection, et un organisme humanitaire responsable et un coordinateur humanitaire ou « résident » sont désignés.

Bien entendu, il est nécessaire de rehausser le profil de la protection dans les situations d'urgence complexes, d'encourager un dialogue continu et constructif entre les organismes sur les questions relatives à la protection, et d'encourager l'action pour anticiper et pourvoir aux besoins de protection (sécurité) physique des civils en danger, à l'aide d'un mode d'action intégré (multiorganismes), créatif et basé sur le terrain. Il est peut-être donc temps d'envisager de désigner un

organisme ou une personne « le point central pour la protection ». Le point central pour la protection (soit le « facilitateur de protection ») ne chercherait pas à imposer une réponse coordonnée, mais serait une ressource et proposerait des activités de protection possibles pour les ONG et d'autres organismes.

Le CICR serait un choix évident pour servir de point central pour la protection, étant donné sa grande expérience dans ce domaine au cours d'un conflit armé. Toutefois, si le CICR n'est pas en mesure d'assumer ce rôle ou disposé à l'assumer, une autre organisation entrerait en jeu, en concertation totale avec le CICR et le HCR.

Le facilitateur pour la protection pourrait :

- Faire une analyse des difficultés de protection ;
- Évaluer l'intérêt exprimé et l'expertise disponible sur place ;
- Servir de liaison entre la communauté d'ONG et les organisations qui ont des mandats prescrivant spécifiquement la protection (le CICR, le HCR, l'OSCE, les missions officielles pour la surveillance des droits de l'homme ;
- Informer les ONG régulièrement des activités de protection les plus récentes exercées par le HCR, le CICR et d'autres groupes (rôles spécifiques, renseignements sur les personnes à contacter, etc.) ;
- Veiller à ce que de la documentation se rapportant à la protection soit distribuée aux ONG et à d'autres organismes (c'est-à-dire, les directives du HCR pour la protection des femmes et autres documents utiles) ;
- Élaborer des directives de « bonnes pratiques » pour être disséminées ;
- Attirer l'attention sur la nécessité de protéger certains groupes spécifiques ou d'accroître les activités de protection dans certaines régions ;
- Recueillir des renseignements au sujet des stratégies ponctuelles de protection élaborées par le personnel d'exécution, afin qu'elles puissent être reproduites dans d'autres régions, avec discrétion, le cas échéant ;
- Insister sur l'inclusion de la protection de personnes en danger ou menacées de danger dans le mandat des missions du maintien de la paix ou de surveillance ;
- Encourager la création d'activités dirigées sur place, qui pourraient atténuer ou même empêcher les abus (outre la surveillance et le signalement des abus) ;
- S'efforcer sans cesse de mieux comprendre la situation, ce qui permettrait de prédire plus

exactement les événements en vue de créer ou de défendre des dispositifs d'intervention réalistes ;

- Offrir un forum pour débattre régulièrement les questions relatives à la protection, en créant des groupes de travail chargés de la protection (cf. chapitre suivant sur les Groupes de travail chargés de la protection) ;
- Servir de base à une équipe pour les stratégies de protection (décrites ci-après) ;
- Établir une liaison avec les gardiens de la paix, la police civile internationale /les moniteurs des droits de l'homme et d'autres groupes, pour les questions de protection pratique (en prenant soin de ne pas enfreindre les mandats du CICR ou du HCR, mais en assumant un rôle complémentaire ou de lobbying) – c'est-à-dire, en proposant une plus grande présence dans, ou à proximité d'un certain camp ou village, à un moment spécifique ou en transmettant des renseignements sur une ONG qui exerce une activité sur place, qui connaît une région et anticipe les troubles, etc.
- Veiller à ce que les renseignements concernant les questions de protection atteignent les organismes appropriés et, s'il est jugé nécessaire, les médias.

Groupes de travail chargés de la protection

Des groupes de travail régionaux et locaux pourraient améliorer la protection sur le terrain en faisant en sorte que l'attention soit tournée sur les difficultés de protection spécifiques et les solutions possibles. Ces groupes pourraient comprendre des représentants d'organisations avec des mandats prescrivant spécifiquement la protection, comme le HCR et le CICR, les institutions opérationnelles de l'ONU, les membres des missions de surveillance des droits de l'homme et de la police civile, les attachés de liaison entre les civils et les militaires (CIMIC) affectés aux forces de la paix, des représentants des missions diplomatiques (dans certaines circonstances), des représentants des organisations locales et internationales chargées des droits de l'homme, et enfin, mais tout aussi important, des ONG d'aide humanitaire de secours exerçant des activités dans la région. Des liens avec les médias pourraient se former, dans la mesure du possible et le cas échéant.

Il est envisagé que le Groupe travaille par le biais d'un accord de collaboration officieux plutôt qu'officiel. Toutefois, il semble nécessaire de désigner une personne ou un groupe pour convoquer le groupe de travail et servir d'intermédiaire pour l'information.

Des groupes pour la coordination des droits de l'homme ont été créés dans certaines missions, mais on n'accorde souvent pas suffisamment d'attention à la protection pratique et la prévention des abus. Les groupes de travail

chargés de la protection pourraient oeuvrer pour l'élaboration d'un mode d'action qui permettrait de cerner et d'anticiper les difficultés, de concevoir des plans spécifiques pour les éviter, et d'envisager des dispositifs d'intervention.

Il est proposé de créer un réseau de petits groupes de travail implantés localement, qui serait rattaché à une unité centrale. Cette unité centrale pourrait comprendre une petite « équipe pour la stratégie de protection » qui comporterait des personnes ayant une grande expérience sur le terrain et fort orientées vers la protection. Cette équipe qui se déplacerait dans la région ou le pays en permanence, pourrait échanger des idées sur les manières pratiques de répondre à l'objectif spécifique de protection sur le terrain, en tirant profit des connaissances acquises lors des initiatives précédentes.

Les équipes de protection établies localement se concentreraient sur les questions quotidiennes de protection affectant, entre autres, des villes, des villages, des camps de réfugiés ou de personnes déplacées spécifiques. A son ordre du jour, le groupe de travail pourrait avoir des tâches comme la surveillance et le signalement systématiques des abus, l'échange d'informations, la formation et le soutien du personnel d'exécution et les partenaires locaux, sans oublier surtout l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies spécifiques pour l'exécution.

Le groupe de travail établi sur place pour traiter de la protection peut parfois choisir d'entreprendre des démarches en commun auprès des autorités à propos des questions de protection. Deux modes d'action peuvent essentiellement être adoptés : la persuasion ou la dénonciation. La dénonciation essaye de pousser les autorités incriminées à agir contre leur volonté et, ce faisant, elle suscite des relations défavorables. La persuasion tente de convaincre les autorités de changer leurs politiques et leurs pratiques de leur propre accord. De fortes déclarations ou protestations faites auprès des autorités par une organisation ou coalition d'organisations au niveau de l'exécution peuvent parfois donner des résultats, mais dans d'autres cas, la persuasion est plus effective. Il pourrait être recommandé d'essayer la persuasion avant d'invoquer une forme de protestation plus forte.

Il est suggéré que les chances de succès de ce groupe de travail pourraient être meilleures s'il respecte les principes suivants :

1. Il doit se réunir régulièrement ;
2. Il doit être disposé à échanger des informations sur la protection au cours des réunions, sauf si ce faisant, il compromettrait la sécurité des personnes ou des efforts de protection spécifiques ;

3. Les réunions devraient se tenir dans un milieu sûr et il doit lui être rappelé de faire preuve de discrétion et parfois de confidentialité ;
4. L'identité des cas individuels ayant besoin de protection ne doit être divulguée qu'au sein du groupe si c'est absolument nécessaire, ou que si le groupe convient qu'on peut la révéler sans crainte ;
5. Le groupe devrait éviter de participer à des activités qui peuvent être estimées politiques. Les équipes de protection peuvent décider de transmettre des renseignements à des groupes chargés des droits de l'homme ou à d'autres groupes, qui peuvent publier ces renseignements plutôt que de les énoncer eux-mêmes ;
6. Mais avant tout, le groupe doit se concentrer sur les solutions et les stratégies, et pas seulement sur les difficultés.

Les organisations locales et internationales qui ont été interviewées pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine ont exprimé leur fort désir de participer aux groupes de travail chargés de la protection. Un responsable du HCR chargé de la protection a cherché à prendre contact avec des personnes qui échangeraient peut-être des idées qui seraient utiles et atténueraient l'isolation et les contraintes auxquelles les responsables pour la protection font bien souvent face. Les délégués du CICR ont fait savoir qu'ils seraient intéressés de connaître les activités de protection des autres organisations, bien qu'ils ne soient peut-être guère en mesure de participer aux groupes de travail. Les ONG internationales d'aide de secours en Bosnie et en Croatie ont presque toutes été disposées à participer.

Les groupes de travail régionaux, qui peuvent ou peuvent ne pas être établis dans le pays, pourraient se concentrer sur des questions plus larges, par exemple, en faisant pression pour que la protection et les mécanismes de responsabilité soient inclus dans les négociations de paix ; en rédigeant des recommandations pour des directives régionales afférentes aux droits de l'homme ou à la protection ; en coordonnant les efforts de promotion, et en élaborant des accords pour l'échange d'informations. L'idéal serait que le groupe régional comprenne des personnes ayant une longue expérience sur le terrain en situation de conflit armé et avec les réfugiés et les IDP ; certaines d'entre elles auraient au moins une excellente notion du pays concerné, afin de se faire une meilleure idée des besoins en protection, en tenant compte des questions des réfugiés et de la stabilité régionale. Une partie de l'enjeu consistera à forger des relations entre les organismes d'aide de secours et les communautés des droits de l'homme et à explorer les opportunités permettant une action politique conjointe.

Point : coalition pour la promotion de la protection

Suite, en partie, aux recommandations faites ici, Save the Children International a récemment annoncé le recrutement d'un membre de personnel qui serait basé à Pristina. Cette décision a été prise après une réunion sur la protection qui a eu lieu en mai, à New York, avec des ONG qui se consacrent à l'aide de secours et aux droits de l'homme. Cette personne examinera le rôle que les ONG d'aide de secours pourraient jouer pour renforcer la protection dans les camps de réfugiés et pendant la mission de maintien de paix au Kosovo. Au moment de la rédaction de ce dossier, plusieurs autres groupes ont exprimé leur désir de se joindre à cette initiative dans le cadre d'une coalition pour la défense de la protection ; au moins l'un d'entre eux espère envoyer sur place une autre personne qui étudiera et encouragera la protection dans cette région. Des projets sont également en cours pour créer un groupe de travail régional chargée de la protection, qui sera bien relié au personnel d'exécution et qui s'occupera de plaider la cause en faveur de la protection. La mission de maintien de paix au Kosovo, offre l'opportunité de mettre en oeuvre le concept de groupes de travail chargés de la protection, ainsi que la mise à l'essai de certaines idées présentées ici.

Meilleur accès

Se servir de l'aide de secours pour obtenir l'accès

Dans tout projet de protection, dès le début de l'opération, il est essentiel de s'assurer l'accès, intégral et libre, à toutes les régions où des civils sont en danger.

Malgré les préoccupations récentes au sujet de l'usage abusif fait de l'aide humanitaire, l'aide comme moyen d'accès et pour élargir l'espace humanitaire (sphère des opérations ou influence de ceux qui exercent une activité humanitaire) demeure une stratégie importante dans le domaine de la protection. Si l'on décide de couper cette aide, l'accès aux personnes dans le besoin peut être réduit en conséquence, ce qui peut éventuellement entraîner de graves pénuries alimentaires, une privation de soins médicaux et un plus grand nombre accru de morts et de blessés parmi les civils, du fait que les témoins internationaux ne sont plus présents en si grands nombres.

L'astuce, bien entendu, est d'arriver à savoir comment négocier cet accès aux populations tout en essayant d'éviter le soutien de ceux qui détiennent le pouvoir. Le concept du « choix le moins nuisible » peut être utile⁷. Lors d'une mission humanitaire, il se peut que la solution la moins nuisible possible soit de prendre la décision consciente de continuer à fournir une aide afin de préserver l'accès aux populations (bien qu'un certain

pourcentage de cette aide soit détournée vers les combattants), en se basant sur une évaluation informée que le retrait de l'aide et la perte d'accès qui s'ensuit sont susceptibles de causer plus de mal à la population civile. Dans d'autres cas, le prix de cet accès peut être si élevé et la part d'extorsion si grande, que les organismes humanitaires ne peuvent, en toute conscience, compromettre davantage leurs principes, surtout lorsque la récompense (c'est-à-dire, l'aptitude à offrir une aide adéquate à ceux qui en ont réellement besoin) s'est réduite au-delà d'un niveau acceptable. Dans le cas de Goma, plusieurs ONG ont atteint ce point, lorsqu'elles ont réalisé que leur aide permettait à la tuerie génocidaire de continuer et n'atteignait pas, en fait, bon nombre des bénéficiaires ciblés. Il est probable qu'un mode d'action satisfaisant consiste à élaborer une stratégie souple, tout en étant précise, qui mette la protection au centre de ses préoccupations.

Il reste à savoir dans quelle mesure l'objectif de faire respecter les droits de l'homme peut être poursuivi si l'on attache des conditions à l'aide. On a tenté de fournir une aide, à condition que les normes des droits de l'homme ou les principes humanitaires soient respectés, mais ces mesures peuvent se heurter – comme c'est le cas en Bosnie-Herzégovine – à la nécessité qui se dégage d'investir dans la reconstruction, afin d'offrir aux populations une autre possibilité que la guerre et une participation dans la paix. L'efficacité de la conditionnalité dépend également de la valeur que ceux qui déclenchent un conflit attachent à l'aide offerte. Un dernier point, tout aussi important, concerne le retrait de l'aide pour cause de violations commises par les autorités, ce qui risque de punir doublement les victimes.

La meilleure solution est que la communauté internationale exige d'avoir accès, intégralement et librement, aux populations en danger, avant, si possible, de fournir une aide et de déployer des agents humanitaires, des forces de la paix ou d'autres effectifs internationaux. L'interprétation de l'expression « en danger » doit inclure les personnes dont la sécurité physique est menacée et qui ont besoin d'une aide alimentaire et de soins médicaux. Il est regrettable, toutefois, que la garantie d'accès sera difficile à obtenir, sauf si ceux qui ont contrôle de l'accès tirent quelque avantage à l'autoriser ou risquent d'en subir les conséquences s'ils le refusent.

Lorsque l'accès est limité sans être totalement bloqué, le placement stratégique des programmes sociaux, médicaux et alimentaires aussi près que possible des zones où les abus sont commis, peut résulter en une plus grande présence des observateurs internationaux et un meilleur recueil d'informations sur les abus, et permettre l'établissement d'interventions de protection plus directes. L'introduction progressive « discrète » de programmes d'assistance sociale peut servir à amplifier la présence des divers organismes de façon moins menaçante pour ceux qui détiennent le contrôle de

l'accès. La surveillance de la distribution de l'aide est un autre outil stratégique possible important. En se rendant régulièrement aux points de distribution, le personnel ayant reçu une formation pour observer la situation des droits de l'homme, peuvent fournir des renseignements utiles et aider à établir des relations civiles avec les gardiens des postes de contrôle, les dirigeants locaux, la police et les unités militaires. Ces contacts peuvent s'avérer cruciaux pendant les périodes de forte tension.

Les documents officiels

Les accords afférents à l'accès, qui ont été conclus lors de négociations menées à très haut niveau, se rompent souvent sur le terrain. Il est possible que les autorités locales et les gardiens des postes de contrôle, entre autres, ne soient pas au courant de ces accords ou qu'ils prétendent les ignorer. Il est aussi possible que les soldats et la police, en particulier s'ils n'ont pas reçu une bonne formation ou s'ils relèvent d'une infrastructure lâche et officieuse, décident de façon arbitraire, sur le moment, ce qui sera ou ne sera pas autorisé. Néanmoins, la majorité des soldats, des bureaucrates et des officiers de police ne souhaitent pas déplaire à leurs supérieurs en causant des difficultés diplomatiques. Les documents officiels sur lesquels des signatures et des sceaux ou des

tampons sont apposés peuvent impressionner ces personnes. Le personnel d'exécution peut en tirer profit en ayant sur eux des copies d'accords ou d'autres documents signés pour s'en servir, le cas échéant. Il est important que les documents pertinents soient traduits dans les langues locales et internationales pour être utiles sur le terrain.

Un exécutant du CICR, ayant une très grande expérience en la matière, a prévenu, toutefois, qu'étant donné le manque de discipline de nombreux groupes genre guérillas, ces autorisations perdent parfois de leur valeur. « Vous ne pouvez pas agir avec le Liberia comme vous l'avez fait dans une situation typique pendant la guerre froide », a-t-il affirmé au *Washington Post* (Hockstader, 1997). « Au Liberia, le fait qu'un chef de faction vous donne une autorisation n'a aucun sens. Elle ne vous mène à rien. Dès que vous vous éloignez de lui, ces propres mecs vous diront : 'J'en ai rien à foutre de votre lettre, donnez-nous ce que vous avez dans la voiture' » (*ibid.*). Malgré tout, dans certaines circonstances, il est possible que ces autorisations servent à quelque chose. Des lettres émises par les ambassades ou les consulats de pays neutres (ou de pays 'amis' selon l'opinion des gardiens aux postes de contrôle), ou par des ONG neutres bien connues, des personnalités qui ont de l'influence comme des membres du clergé et autres, peuvent servir de véritables 'passeports'.

Point : Operation Lifeline Sudan

Operation Lifeline Sudan (OLS), entreprise humanitaire dans le sud du Soudan, a basé sa mission sur l'accès aux populations, qui a été négocié avec le gouvernement. D'après un participant important, cet accord a toutefois été sa plus grande force et sa plus grande faiblesse. L'accès négocié a permis, d'une part, aux organismes humanitaire d'atteindre les populations vulnérables auxquelles l'accès leur avait été refusé auparavant. En revanche, cet accord n'interdisait pas au gouvernement d'interdire l'accès aux populations : il va sans dire que peu de gouvernements accepteraient une politique d'accès libre sans que la communauté internationale exerce de fortes pressions, sauf s'ils estiment que l'accord leur offre un avantage. Au Soudan, l'interdiction contre l'accès aux régions sous contrôle de l'Armée pour la libération du peuple soudanais (ALPS), dans les montagnes Nuba (région suscitant de grosses inquiétudes, en raison du besoin d'aide humanitaire et des abus commis contre les droits de l'homme), par exemple, n'a pas été surmontée. Les organismes humanitaires se sont également vu refuser l'accès à un camp de personnes déplacées, au cours d'une épidémie de choléra. Des groupes rebelles ont également refusé l'accès à l'OLS sous prétexte d'un « souci de sécurité », excuse que les agents humanitaires et ceux chargés des droits de l'homme entendent couramment, l'accès aux populations en danger leur ayant été refusé en Amérique centrale, en ex-Yougoslavie et dans d'autres régions (Levine, 1997).

Comportement aux postes de contrôle

En Bosnie-Herzégovine, le manque d'assurance aux postes de contrôle a été l'une des causes majeures de l'accès très limité accordé dans la région. Si les gardiens à ces postes estiment que les exécutants ne vont pas insister pour que les accords soient observés, ils n'ont aucune motivation à laisser passer la personne suivante. « Il est absolument essentiel de compter que les autorités respecteront les accords qu'elles ont conclus », a fait remarquer un responsable du HCR pour la protection. « Lorsqu'un chef de convoi fait demi-tour devant un poste de contrôle, la possibilité de passer ce poste en devient fort limitée pour tout le monde ». L'une des principales compétences que peut avoir un exécutant est de savoir rester diplomatique, tout en refusant de permettre aux petits responsables ou aux soldats de rangs inférieurs d'élaborer une politique ou d'évaluer les accords conclus à des niveaux supérieurs.

En Bosnie, un responsable pour la protection a signalé que certains commandants d'UNPROFOR là-bas avaient fort contribué à la difficulté de la situation : « des commandants de l'ONU, ayant reçu une formation leur enseignant les méthodes traditionnelles de maintien de la paix, ont conféré du respect aux commandants militaires locaux, créant des précédents insurmontables en négociant l'accès de chaque convoi (Gentile, 1994 ; non publié). Des responsables de l'ONU ont couramment demandé que les convois humanitaires soient autorisés à passer les postes de contrôle, plutôt que d'informer les parties concernées que les convois passeraient les postes,

Point : les « passeports » en Bosnie-Herzégovine

En Bosnie, un responsable, à qui l'on avait tout d'abord refusé l'accès dans une région, a été autorisé à passer un poste de contrôle après avoir brandi un accord signé par Radovan Karadzic (ancien chef de la soi-disant République serbe de Bosnie). Au milieu des années 90, au Kosovo, la lettre d'un responsable ecclésiastique orthodoxe a permis à une équipe d'exécutants de se déplacer sans être interceptés par la police, malgré la composition manifestement inhabituelle du groupe (un Serbe, un Albanais ethnique et deux Américains). La police a été surprise et a eu des soupçons, sans aucun doute, mais elle a laissé passer le petit groupe. Pendant la guerre, dans les régions de Bosnie sous contrôle des Croates, la lettre d'un organisme d'aide de secours catholique a été utile aux postes de contrôle. Ailleurs, le personnel d'exécution s'est également servi de lettres d'introduction ou de sauf-conduits fournis par des parties bienveillantes dont les noms ou les organisations sont reconnus et respectés.

et ce, même après que les accords pour le respect de la liberté de mouvement du personnel international et de l'aide humanitaire aient été conclus (*ibid.*). Chose fort regrettable, car les gardiens de la paix auraient pu user de leur influence auprès des soldats locaux en intervenant en tant que « confrères soldats ». Cependant, si les forces locales réalisent que les gardiens de la paix sont susceptibles de faire demi-tour, leur respect envers la force internationale baisse vertigineusement.

La distribution de l'aide

Les organisations d'aide de secours et de protection devraient essayer de prendre des décisions en commun, afin d'assurer la livraison de manière à avoir accès à une population plus étendue. L'idéal serait que les projets de distribution d'aide humanitaire s'assurent d'atteindre le plus grand nombre de gens possible et que l'aide ne soit offerte que s'il existe un accord certifiant qu'elle sera distribuée sous une supervision totale (autorisant ainsi au personnel de se rendre dans les entrepôts et dans les régions isolées). On conseillerait aux organismes d'aide de secours d'insister pour que des agents de surveillance des droits de l'homme soient présents (outre les gardiens de la paix ou les agents de surveillance de la police civile, s'ils sont présents) dans les régions de forte tension, tant pour leur propre sécurité que pour celle des bénéficiaires.

La majorité des organismes d'aide humanitaire acceptent que l'aide offerte devrait être déterminée non pas par des critères arbitraires, ethniques, raciaux, politiques ou autres, mais plutôt en fonction du besoin. Il convient de remarquer, toutefois, que la mise en place de programmes visant à atteindre ceux qui sont en danger peut exiger que les organisations d'aide soient disposées à assister d'autres populations, même si leurs besoins ne sont pas aussi importants ou que certaines personnes au sein de

la population participent aux abus des droits de l'homme commis envers des minorités.

Bien entendu, si un gouvernement ou des forces armées s'engagent dans des stratégies dont le but est de tenir sous contrôle ou de détruire une population en la laissant mourir de faim ou en l'attaquant directement, des problèmes importants d'accès et de distribution existeront probablement. Comme cela s'est produit au Rwanda, en Bosnie-Herzégovine et ailleurs, si l'on n'insiste pas fermement, dès le début, pour que ces problèmes soient résolus, la situation peut s'empirer plutôt que s'améliorer. L'organisme humanitaire principal devrait être prêt à offrir de délibérer avec les organismes d'aide sur la manière d'accroître leur accès aux populations et de diminuer les conséquences potentiellement défavorables de l'aide.

Evaluation et analyse

Les équipes chargées de l'évaluation des situations d'urgence humanitaire ne comprennent souvent pas de spécialistes en matière de droits de l'homme ou de protection. Par exemple, l'équipe interorganisations envoyée par le Département des Affaires humanitaires (DAH) au Rwanda ne comprenait pas d'expert en droits de l'homme, malgré le génocide et les abus continus des droits de l'homme (Cohen & Deng, 1998).

Dans la mesure du possible, les missions d'évaluation des situations d'urgence doivent comprendre divers professionnels, dont des agents chargés des droits de l'homme, des experts en matière de protection, une police ayant une expérience internationale de surveillance, des experts en matière de violence à l'égard des femmes et, dans les cas où des forces de la paix peuvent participer, des observateurs indépendants qui ont de l'expérience dans le maintien de la paix et sont capables d'évaluer le rôle potentiel des militaires dans le domaine de la protection. Les membres de l'équipe ayant reçu une formation leur permettant d'évaluer les besoins en protection, pourraient aider à évaluer les conditions sur les lieux de départ, le long des itinéraires suivis par les réfugiés et les personnes déplacées, et sur leur lieux de destination. Les professionnels qui auraient fait partie des groupes menacés pourraient contribuer des analyses fort utiles permettant de comprendre la probabilité d'autres mouvements de populations et les interventions possibles, car ils savent ce dont la population menacée a besoin et connaissent ses perspectives.

Bien entendu, les missions d'évaluation humanitaire sont, par nécessité, centrées sur l'objectif de pourvoir aux besoins en vivres, en abri et en soins médicaux de la population affectée. Bien des membres de ces missions sont conscients, sans aucun doute, des nombreuses difficultés de protection qui existent, mais, en fin de compte, la question de protection est dominée par les énormes enjeux de logistique et de ressources que présente une grande situation d'urgence.

Pour cette raison, il vaudrait mieux envisager d'envoyer des missions d'évaluation de la protection, en association avec d'autres missions. Une équipe d'évaluation de la protection pourrait se concentrer spécifiquement sur les questions de protection et sur les manières créatives d'intégrer la protection dans les initiatives humanitaires. Cette équipe pourrait également mettre en lumière le besoin de protection et le placer ou le garder à l'ordre du jour des gouvernements et des OIG. Citons un exemple récent : ce genre de mission d'évaluation aurait pu s'avérer utile pour évaluer les besoins de protection des réfugiés albanais ethniques dans les camps qui se trouvaient le long de la frontière albanaise au Kosovo, ainsi que ceux des Serbes et des Romanichels dans des régions spécifiques du Kosovo, lors de l'arrivée de KFOR (Force de paix pour le Kosovo).

Après la phase initiale d'une crise, ce besoin d'évaluation continue, à mesure que la situation évolue et que les besoins de protection changent. Les évaluations initiales donnent une idée des difficultés existantes, mais une analyse continue est nécessaire en vue de répondre aux conditions changeantes. Il convient de noter, notamment, que ceux qui commettent des abus sont susceptibles de réagir à ces initiatives en élaborant des stratégies pour les faire échouer, ce qui nécessite à nouveau de nouvelles solutions pour tenter de les en empêcher.

L'objet de l'évaluation est de permettre la planification. Il ne peut y avoir de planification sans qu'une analyse appropriée et une tentative de prédiction basée sur cette analyse ne soient faites. Pendant la phase d'évaluation, les questions (parmi d'autres) présentées ci-après peuvent être soulevées. Les tâches spécifiques associées à ces questions sont mentionnées entre parenthèses :

1. Qui risque le plus ? (Identification des groupes à risques spéciaux au sein de la population) ;
2. Où les abus ont-ils lieu ? (Prévention des attaques dans les lieux publics, les habitations, et lors du passage des frontières) ;
3. Que propose la population menacée ? (La participation de la population en danger à l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies est un élément important pour parvenir à une protection effective) ;
4. Quelles organisations internationales/locales présentes sur place pourraient être des alliés effectifs en matière de protection ? (Participation d'ONG et d'autres groupes à l'élaboration et à la mise en oeuvre de stratégies de protection, conformément aux mandats et au niveau de confort) ;
5. Les personnes sont-elles en mesure d'accéder aux services sans en être empêchées et en toute sécurité ? (Les bureaux des ONG et des OIG doivent être situés là où les personnes en danger peuvent les atteindre

et des procédures devraient être établies pour notifier les organisations qui sont responsables de la protection des incidents qui se produisent après les heures de bureau) ;

6. Pendant les crises, que pourrait-on faire pour empêcher que les membres des familles ne soient séparés ? Peut-on y réfléchir longtemps à l'avance ? (L'accent doit être mis sur l'objectif de s'assurer que les membres des familles restent ensemble et sur la réunification rapide des familles qui ont été séparées) ;
7. Comment peut-on résoudre la protection des femmes ? (En veillant à ce que le personnel soit conscient des besoins de protection des femmes, en plaçant un nombre adéquat de femmes parmi les membres du personnel dans les programmes où ils sont en contact étroit avec les femmes vulnérables, etc.) ;
8. Où le personnel doit-il être déployé et quelles sont les compétences requises ? (Le placement stratégique sur le terrain d'un nombre adéquat d'effectifs ayant une notion des problèmes de protection) ;
9. Que devrait faire le personnel d'exécution s'il constate ou prend conscience que des abus ont été commis ? (Le personnel d'exécution devrait avoir des renseignements spécifiques concernant les personnes à contacter et la manière de les contacter si des abus ont été commis) ;
10. De quoi le personnel nouveau doit-il être informé ? (Le transfert d'information, de ceux qui partent à ceux qui arrivent est crucial. Les réunions d'information/rapports de fin de mission doivent être réguliers et suffisamment détaillés pour couvrir les pratiques de protection) ;
11. Qui commet les abus et quels sont leurs points faibles ? Comment opèrent-ils ? (Il est essentiel d'essayer d'anticiper le comportement de ceux qui commettent ces abus, afin d'élaborer des stratégies qui contrarieront leurs objectifs. Ces coupables sont susceptibles d'essayer de faire échouer toute stratégie élaborée).

La présence comme moyen de protection

L'équation « présence égale protection » dit bien ce qu'il faut, mais elle n'en dit pas assez. La présence internationale en elle-même n'apporte pas la protection. La présence doit faire preuve de conscience, de vigueur, de courage. Il doit s'agir d'une présence engagée, qui n'ait pas crainte de faire face à l'injustice et à la cruauté (Bill Frelick, *US Committee for Refugees*).

Une présence qui engage

« La sagesse de la pratique », notion basée sur l'expérience pratique, considère que la simple présence de témoins est un moyen dissuasif pour ceux qui commettent des abus de droits de l'homme. Il est certes vrai que l'absence d'observateurs extérieurs leur offre l'opportunité de commettre des abus avec impunité. Selon le rapport de 1993 de *Human Rights Watch* sur les droits de l'homme, dans les missions d'exécution de l'ONU :

L'absence d'une présence onusienne sur place (élément critique de la protection dans le nord de l'Irak) a fait que des abus graves se sont intensifiés dans le sud de l'Irak. Les organismes d'aide de secours de l'ONU, qui auraient pu faire fonction d'observateurs officiels des droits de l'homme, se sont abstenus de faire pression pour obtenir l'accès aux populations au sud de l'Irak qui sont le plus en danger ... tout en ayant insisté de déployer des agents de surveillance pour les armes irakiennes, l'ONU n'a pas réussi, jusqu'à présent, à tenir compte [de l'appel du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme en Irak] demandant que des agents de surveillance surveillent les atrocités commises en Irak (*Human Rights Watch*, 1993a).

Malheureusement, les auteurs de ces abus s'aperçoivent trop rapidement que personne n'est susceptible de les arrêter et que la présence du personnel humanitaire ne menace nullement leur activité. Une présence qui n'est pas liée à l'action – c'est-à-dire, une réponse spécifique aux abus commis sur place – constitue une initiative totalement inadéquate.

Pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine, les entretiens qui ont eu lieu avec le personnel d'exécution du CICR et du HCR, les ONG, les réfugiés et les minorités en danger ont confirmé qu'une présence internationale est généralement considérée comme une condition préalablement requise pour veiller à la protection adéquate des civils. L'idéal, affirment-ils, serait que cette présence comprenne des observateurs multinationaux, comme le HCR, la CICR, des organisations pour les droits de l'homme, la presse, et des ONG internationales. Mais il était estimé qu'une présence passive – c'est-à-dire, être là tout simplement – était insuffisante pour empêcher les abus : la présence d'observateurs internationaux n'a pas empêché le bombardement de quartiers résidentiels, la continuation de l'épuration ethnique, l'empiétement sur la distribution de l'aide, ou le massacre de milliers d'hommes et de jeunes garçons à Srebrenica, en juillet 1995.

La mission de paix au Kosovo (KFOR) a la possibilité de changer cette tendance. Compte tenu de la présence des forces de la paix, les Albanais ethniques déportés ou expulsés du Kosovo reviennent déjà, mais ils s'attendent à ce que les forces de la paix les protègent contre les attaques directes. Si des militaires Serbes ou les forces

de police restent dans la province ou y retournent, et que l'Armée de libération du Kosovo (UCK) continue de s'armer et de lancer des attaques contre des personnes qui ne sont pas des Albanais, la KFOR va devoir faire face à de sérieux enjeux. En outre, ils seront constamment partagés entre leur devoir envers les habitants du Kosovo et les risques qu'ils encourent eux-mêmes.

Au moment de la rédaction de ce dossier, les Serbes ethniques s'enfuyaient déjà de la province par crainte de représailles de la part de l'UCK. Certains abus à l'égard de Serbes ethniques ont été signalés après l'arrivée des forces de la paix en juin. La présence d'ONG et d'OIG, si elle est stratégique, peut empêcher quelques abus, mais jusqu'à un certain point seulement. Il vaut tout de même mieux qu'ils soient présents en plus grand, qu'en moins grand nombre, comme l'ont affirmé ceux qui étaient menacés en Bosnie-Herzégovine. Les minorités en danger en Bosnie-Herzégovine ont toutes soutenu qu'il valait mieux prévoir une présence internationale quelconque, plutôt qu'aucune.

Personnalité et mode d'action des délégués hors siège

Il semble y avoir un rapport net entre la personnalité et le mode d'action du personnel d'exécution et leur efficacité dans le domaine de la protection. Certains semblent avoir une aptitude et une confiance innées qui leur permettent d'accomplir cette tâche, mais les exécutants qui sont efficaces emploient fréquemment des compétences comme la médiation de conflit, la gestion du stress, la négociation et la confiance en soi – lesquelles peuvent s'acquérir.

Les meilleurs défenseurs de la protection ont tendance à être les personnes qui sont capables d'intervenir avec assurance au nom de ceux qui sont en danger, sans aliéner ceux qui sont au pouvoir. Il reste calme dans des situations contraignantes, cible l'action sans être impulsives, sont des communicateurs précis et interprètent la situation suffisamment bien pour savoir quand insister sur certains points et quand s'en restreindre. Ils sont persévérants, précis, et ne permettent pas qu'on les fasse tourner en rond. D'après les minorités en danger, le personnel d'exécution le plus efficace était celui qui avait beaucoup d'assurance et faisait preuve d'autorité naturellement sans craindre les autorités.

La diplomatie et le tact sont également des compétences importantes à avoir lorsqu'il s'agit de négocier avec les autorités. Les responsables de la protection ont convenu qu'il serait utile au personnel d'exécution de recevoir une formation leur permettant de négocier et de communiquer. « Il est important de savoir écouter et de trouver un moyen, d'arriver à comprendre ce que quelqu'un veut et comment on peut les persuader » a affirmé un responsable du HCR à Banja Luka (ville sous contrôle des Serbes de Bosnie), lors d'un entretien en 1994. « Plus nous étions durs, moins les autorités voulaient négocier avec nous ».

Point : présence au Rwanda

Au Rwanda, alors que le génocide commençait, la grande majorité des internationaux ont fui le pays. Gérard Prunier, historien sur le Rwanda, fait le rapport suivant :

Mise à part une poignée de missionnaires et d'agents humanitaires dévoués, présents depuis fort longtemps, comme Marc Vaiter qui a réussi à conserver son orphelinat ouvert tout au long des combats à Kigali, les Blancs étaient tous en fuite. Moins de trente parmi eux, probablement, sont restés dans l'ensemble du pays, facteur qui allait rendre les massacres plus faciles à exécuter, loin des yeux scrutateurs des Occidentaux (Prunier, 1997).

La présence des quelques humanitaires qui sont demeurés sur place a donc servi d'excuse pour ne pas intervenir tout de suite « de sorte qu'ils [l'ONU et les gouvernements] pourraient finalement intervenir sans risque politique ou militaire » (Prunier, 1997). Généralement parlant, les décideurs ne manifestent pas fréquemment de soucis concernant le destin des jeunes agents d'aide qui font face à des tueurs endurcis sur le terrain ou celui des « vérificateurs » non armés que l'on envoie confirmer ce que l'on sait déjà. Les préoccupations exprimées par la communauté internationale pendant les premières phases du génocide au Rwanda n'ont donc pas semblé sincères.

Les victimes peuvent interpréter une présence sans action comme une complicité à leur encontre ou peuvent se faire l'illusion qu'elles seront protégées. Pire, il se peut que les coupables s'imaginent qu'une présence passive leur donne le feu vert pour commettre des abus.

... le 21 avril, [l'ONU] avait voté en faveur d'une réduction de la mission militaire UNAMIR de 90 pour cent pour être ramenée à 270 hommes. Bien entendu, on pourrait dire que cela n'avait pas d'importance, car le mandat réduit des Casques Bleus les avaient obligé à regarder impuissants la population se faire abattre devant leurs yeux. Les miliciens ont vite compris qu'ils ne craignaient absolument rien de ces petits soldats et que les pires atrocités pouvaient être commises en leur présence, sans en être empêchés. (*ibid.*)

Toutefois, le retrait des troupes s'est aussi avéré désastreux : « Le message aux tueurs était que la communauté internationale n'était nullement intéressée et qu'ils pouvaient poursuivre leur activité mortelle sans crainte d'intervention ou même de désapprobation de sa part (*ibid.*)

Ce genre de situations s'est répété si souvent que ceux qui ont couramment projeté ou commis des violations du droit humanitaire dans les conflits récents doivent être conscients que la communauté internationale n'entreprendra probablement pas d'action décisive pour les arrêter. En outre, il ont sans aucun doute constaté le fait que même la présence d'observateurs internationaux dans le pays concerné n'interviendrait pas nécessairement dans leurs activités.

Accompagnement

On entend par accompagnement une stratégie en vertu de laquelle des étrangers assurent une présence de protection non armée à ceux qui sont en danger. Quelquefois, l'accompagnement représente une présence vingt-quatre heures sur vingt-quatre et pour de longues périodes. *Peace Brigades International (PBI)* a utilisé cette stratégie au Guatemala, à El Salvador, au Sri Lanka, en Colombie, à Haïti, dans les Balkans et à Chiapas, Mexico.

La mission de PBI consiste à « offrir un accompagnement international de protection aux personnes et aux organismes qui ont été menacés par des incidents politiques violents ou qui sont par ailleurs en danger ». Le PBI oeuvre en étroite collaboration avec des activistes pour les droits de l'homme ou politiques, mais s'abstient de les conseiller sur la manière dont ils doivent exercer leurs activités. L'accompagnement, comme le décrit PBI peut comprendre de nombreuses activités, dont l'offre d'une escorte 24 heures sur 24, une présence lors des manifestations communautaires, des manifestations en silence, et autres (PBI, 1998a).

Les membres bénévoles du personnel de PBI « reçoivent une formation leur enseignant la non violence et tous s'engagent à rester neutres sur le plan politique pendant

la durée de leur mission. Ils servent de boucliers humains et, en particulier de paires d'yeux et d'oreilles sans cesse aux aguets, armés uniquement d'une caméra » (Wiseberg, 1991).

Atteindre les minorités menacées

Cette tactique concerne à la fois la présence et l'accompagnement. Certains agents humanitaires internationaux choisissent de vivre dans les régions où les tensions sont fortes.

Bon nombre d'ONG recrutent du personnel parmi les groupes minoritaires en danger, afin de les protéger contre les abus. Cette tactique réussit souvent, mais il se peut que les membres locaux du personnel d'organisations internationales subissent des abus et des interrogatoires, pendant ou suite aux missions. Au Kosovo, des Albanais ethniques qui travaillaient pour la mission de vérification de l'OSCE (le KVM, soit la mission de vérification au Kosovo (*Kosovo Verification Mission*)) ont offert des logements au personnel de la KVM ou les ont même servi au restaurant ; ils ont également été parmi les premières victimes tuées, détenues ou harassées, lorsque les bombardements ont commencé. Un grand nombre de leurs maisons et bureaux ont été immédiatement pillés ou détruits. Dans certains cas, les dossiers personnels et d'autres

Point : la nécessité d'une présence consciente

Dans un communiqué du 24 mai 1999, un activiste pour les droits de l'homme à Belgrade, qui a eu le courage de se rendre dans la province du Kosovo plusieurs fois depuis le début des bombardements, révèle : « Après l'expulsion en masse des Albanais des villages environnants, ceux qui sont ciblés sont dès lors des médecins, des professeurs, des avocats, des activistes politiques et des Albanais qui travaillaient pour l'OSCE ou louaient leurs maisons au personnel de l'OSCE. La police les questionne, puis les expulse vers l'Albanie par la force ... Certains de ces expulsés font signe qu'ils sont sains et saufs ... d'autres disparaissent en ne laissant aucune trace ... Tout le monde redoute les groupes paramilitaires, les voitures non immatriculées, l'interrogatoire de la police, l'expulsion possible, et récemment, la faim ... Ils ne savent pas quoi faire. S'ils partent, ils doivent laisser leurs domiciles, leurs biens, et la ville qu'ils aiment. S'ils restent, tout ce qu'ils peuvent espérer c'est d'être humiliés. Si seulement une organisation internationale quelconque était présente dans la région, ils auraient la force de persévérer et de rester ». Un journaliste occidental a signalé « Vous savez, je n'ai guère pu faire une enquête scientifique, mais les Albanais auxquels j'ai parlé, qui restent à l'intérieur, ils veulent une présence étrangère et ils veulent une présence étrangère qui a un soutien derrière elle. Mais franchement, cela leur est totalement égal de savoir de quelle présence étrangère il s'agit. Ils veulent simplement que des gens s'interposent entre eux et les Serbes et, qu'ils soient Irlandais ou Fidjiens ou Russes ou Britanniques ou Américains, je pense que cela leur est réellement égal. Ils voudraient simplement que tout ceci prenne fin d'une manière qui leur assure une certaine justice et leur donne un certain degré de sécurité pour qu'ils cessent d'avoir peur » (Farnsworth, 1999 ; rapport en ligne). Même si une présence internationale peut faire diminuer les abus au début, il se peut toutefois qu'ils reprennent en l'absence d'une présence « consciente, vigoureuse et courageuse ».

documents que des organisations ont laissés pendant l'évacuation du personnel, et les renseignements contenus dans ces dossiers ont accru le risque qui menaçait le personnel local (ceci s'est également produit pendant l'évacuation au cours des bombardements en Bosnie-Herzégovine, et on a pu confirmer par la suite que les autorités locales avaient fouillé toute suite recherché sans attendre les dossiers délicats). D'après les rapports du personnel d'exécution, même à la fin mai 1999, les forces de sécurité serbes recherchaient encore ce type de personnes. Les organismes de surveillance, les ONG et d'autres doivent essayer d'anticiper et de se préparer à de telles situations d'urgence et doivent élaborer des dispositions d'intervention, afin de protéger ou d'évacuer les membres du personnel local qu'ils emploient. Il est inadmissible de ne pas prendre en compte la possibilité de risque accru des employés locaux, ni de prendre les mesures nécessaires pour leur sécurité, quels qu'en soient les moyens.

Accroître les visites officielles

Les visites de hauts représentants officiels, si elles sont prévues à des moments stratégiques, pourraient également dissuader les autorités locales de commettre des violations des droits de l'homme ou réduire l'intensité des attaques. Les chefs de la communauté non serbe, qui ont été interviewés dans le territoire sous contrôle des Serbes pendant le conflit, ont averti toutefois que les autorités locale intensifiaient parfois la violence, afin de réaffirmer leur autorité, après les visites effectuées pendant le conflit. Ils insistaient, néanmoins, pour que ces visites aient lieu, afin que les hauts responsables montrent aux autorités qu'ils se souciaient de la situation des droits de l'homme, ce qui, d'après eux, avait de l'importance à long terme. Ils soulignaient que les hauts responsables internationaux devaient informer les

autorités que toute rétribution à l'encontre des non Serbes qui se produirait après leurs visites ne serait pas jugée d'un oeil favorable.

Intervention stratégique

Placement stratégique des programmes d'aide de secours

Les organisations d'aide humanitaire et de développement sont souvent présentes avant que de graves violations se produisent et il est possible qu'elles puissent prédire avec quelque exactitude où les incidents violents sont susceptibles de se déclencher. Dans les régions où les tensions sont très fortes, mais où des incidents violents n'ont pas encore éclatés, la présence d'organisations internationales qui oeuvrent au niveau de la communauté peut leur permettre d'influencer les modérés et forger des relations avec les autorités, ce qui pourrait sauver des vies à l'avenir.

Les programmes d'aide de secours et de développement offrent un moyen d'entamer des débats, de construire une base à partir de laquelle les questions de protection peuvent être abordées. Lorsque cette prise est établie, l'expansion des missions pendant les périodes de fortes tensions est possible : il se peut, par exemple, que les autorités tolèrent des visites plus fréquentes aux points de distribution de vivres et de médicaments.

Dans la phase de planification des missions d'aide de secours, une réponse doit être donnée à plusieurs questions, dont le but est, en partie, d'aborder les besoins de protection :

- Qui sont les personnes en danger ?
- Où habitent-elles ?

Point : accompagnement

A Sri Lanka, des bénévoles de PBI ont accompagné des activistes pour les droits de l'homme, des syndicalistes, des étudiants, et des personnes de retour ; on leur a également demandé de surveiller les élections. Au début, la présence de PBI avait été demandée dans le but d'empêcher l'assassinat des juristes qui avaient accepté de traiter de cas de personnes disparues et détenues (PBI, 1998b). L'accompagnement, employé avec d'autres stratégies de protection a donné des résultats très satisfaisants au Sri Lanka, où une équipe internationale a joué un rôle important dans le succès (bien que mitigé) de centres d'aide de secours libres (des camps libres conçus pour offrir temporairement un abri à des villageois menacés pendant les périodes de forte tension, leur permettant ainsi de garder pied dans leur région d'origine où ils pouvaient retourner, quand les tensions se calmaient).

Le PBI assiste souvent aux manifestations ou aux rassemblements, en vue d'offrir une présence visible pour décourager les abus. Au Guatemala, par exemple, les bénévoles du PBI ont distribué des prospectus aux touristes leur demandant d'assister à une manifestation, afin que les autorités ne soient pas tentées d'envoyer leurs forces pour l'écraser. Cette stratégie s'est avérée efficace, car ceux qui auraient lancé une attaque ont hésité à le faire en présence de témoins étrangers. Tant que les étrangers ont été présents, aucune action n'a été entreprise. Dès qu'ils ont quitté les lieux, la grève a été rompue (Wiseberg, 1991).

A Haïti, le PBI s'est joint à huit organisations américaines pour former la Coalition pour l'appel à la justice, en plaçant plus de 70 bénévoles à Haïti, entre septembre et décembre 1993. En décembre 1995, le PBI a lancé un grand projet à Haïti, en appliquant des stratégies similaires pour protéger des particuliers. Le jour des élections à Jérémie, par exemple, une équipe de PBI a accompagné un évêque catholique qui avait reçu des menaces à plusieurs reprises pour avoir lancé des appels au désarmement des paramilitaires et en faveur des droits des pauvres de Haïti. La Commission pour la justice et la paix à Haïti a proposé que des bénévoles de PBI accompagnent les témoins des incidents violents pour les aider à surmonter leur crainte de témoigner devant les tribunaux (PBI, 1998c).

Le consulat américain en Afrique du Sud a fait accompagner lui-même un ancien prisonnier de conscience de Venda Homeland, qui avait été torturé presque jusqu'à en mourir en prison. *Amnesty International* (AI) l'avait invité à se rendre aux Etats-Unis pour parler de la condition des droits de l'homme en Afrique du Sud, mais il a craint d'être appréhendé à son retour ou d'être attaqué. AI a demandé au Consulat américain d'être à l'aéroport de Johannesburg à son arrivée. Le consulat lui a ensuite donné une escorte pour le raccompagner dans son pays.

Pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine, les responsables du HCR pour la protection ont parfois aussi assuré la protection de chefs de communautés minoritaires qui vivaient derrière les premières lignes d'un groupe ethnique majoritaire, en les accompagnant dans les moments critiques. Une fois, après la destruction de la mosquée de 400 ans de Ferhadija Pasa, dans la cité de Banja Luka, un responsable du HCR pour la protection est resté assis dans sa voiture toute la nuit devant la maison du mufti (chef religieux de la communauté musulmane) pour le protéger.

En Croatie, des bénévoles avec l'organisation *Otvorene Oci* (« Yeux ouverts »), affiliée au PBI, étaient présents lorsque les militaires et/ou la police croates ont tenté d'expulser de leurs appartements des citoyens Serbes de Croatie, et ont réussi à empêcher certaines expulsions.

Suite à la signature de l'Accord de paix de Dayton en Bosnie-Herzégovine, l'OSCE a accompagné des membres des partis d'opposition, des chefs religieux, des agents chargés des droits de l'homme et d'autres personnes, pour passer la 'Frontière inter-Entités' (*inter-Entity boundary line*), afin d'encourager la communication entre les diverses communautés ethniques. Des 'Bus inter-Entités' organisés par le HCR, ont été mis à la disposition de milliers de Bosniais, qui ont ainsi pu rendre visite à leurs familles ou parents pendant la longue période qui a suivi l'accord de paix, lorsque les déplacements étaient risqués. Au début, les conducteurs du bus HCR étaient des ressortissants internationaux (pour la plupart Danois). Les conducteurs locaux auraient été arrêtés et harcelés, attaqués ou appréhendés – mais les Danois ont réussi à passer la Frontière et les postes de contrôle. S'ils n'avaient pas été accompagnés, les minorités n'auraient pratiquement pas pu se rendre dans la majeure partie des régions, du fait que les partis n'avaient pas respecté le droit à la liberté de mouvement promis aux termes de l'Accord de Dayton.

- Quels types de programmes les autorités sont-elles le plus susceptibles d'accepter ?
- Quels sont les types de services dont la population locale a besoin ou qu'elle désire ?
- Qui sont les partenaires potentiels locaux pour la mise en oeuvre du projet ?
- Comment peut-on s'assurer le concours de la communauté locale pour un tel programme ?
- Quelles sont le genre d'activités liées à la protection qu'un tel programme pourrait permettre ?

Les autorités tolèrent souvent la présence d'un personnel médical, d'assistants sociaux, de spécialistes en maladies mentales, du clergé, et d'autres effectifs dans les secteurs des services sociaux ou se rapportant à la santé. Ces personnes peuvent obtenir l'accès aux populations là où d'autres se le voient refuser. Elles peuvent obtenir des renseignements sur le plan professionnel concernant des personnes individuelles et obtenir des informations très utiles que des enquêtes plus formelles ne permettent pas d'obtenir.

Comme les programmes sociaux et médicaux permettent aux membres du personnel d'exécution de justifier l'accès quotidien aux populations, ils peuvent exceptionnellement former des alliances et des réseaux et observer les changements de situation à propos des droits de l'homme. Les programmes sociaux axés sur les personnes âgées, les femmes et les enfants, paraissent souvent moins menaçants aux autorités, surtout si ces services sont à la disposition de tous ceux qui en ont besoin et non pas seulement de ceux dont les droits de l'homme risquent d'être abusés.

Les programmes, qui comprennent des visites à domicile ou dont le système de livraison des services repose fortement sur la communauté, permettent aux membres de personnel d'avoir des contacts avec des personnes âgées isolées, des minorités ou d'autres populations vulnérables. Ces services comprennent, entre autres, la soupe populaire, les centres pour les personnes du troisième âge, des programmes qui offrent des repas ou des soins médicaux à domicile aux personnes âgées ou aux invalides, les centres ou clubs pour les femmes, des jardins ou garderies d'enfants, et des cliniques médicales spécifiques pour les personnes âgées, les femmes ou les enfants. Pour réussir, ce mode d'action nécessite la présence d'un personnel international, quotidiennement

- si possible - dans les régions où de graves problèmes de protection existent. Les programmes doivent desservir un groupe divers de personnes, en fonction des besoins. Ces programmes, lorsqu'ils aident ceux qui sont calomniés ou persécutés, peuvent être des modèles de tolérance pour la communauté. Il est évident que certaines organisations choisissent d'exercer leur activité discrètement par crainte de représailles envers les bénéficiaires et/ou les membres de leur personnel.

La protection pendant la période qui suit un conflit

Après un cessez-le-feu ou la signature d'un accord de paix, les attaques ciblant les civils peuvent diminuer en intensité ou être moins concentrées sur le plan géographique, mais ne pas cesser complètement. Il se peut que ceux qui ont commis des abus conservent considérablement de pouvoir ou d'influence. Les structures légales ne fonctionnent généralement plus ou servent certains groupes au détriment des autres. Dans ces conditions, il n'est guère probable qu'une action effective, au bon moment, soit prise par les autorités pour protéger les citoyens qui sont en danger en raison de leur origine ethnique, religion ou affiliation politique – ou parce qu'ils défient l'élite au pouvoir.

Point : le mode d'action charismatique

Un comportement plein d'autorité et d'assurance influe nettement sur les réactions. Raoul Wallenberg, célèbre diplomate suédois qui a sauvé des Juifs en Hongrie pendant la Seconde Guerre mondiale, était toujours bien habillé et avait de la prestance – son comportement et sa détermination absolue ont sauvé de nombreuses vies. Il a si bien bluffé les soldats et les hauts responsables qu'ils ont relâché des victimes éventuelles sous leur garde, même lorsqu'il n'avait absolument aucune autorisation de son gouvernement ; il agissait de lui-même. Au cours d'une rafle de femmes juives à Budapest, un témoin a vu Wallenberg protester en personne devant le chef d'Arrow Cross et lui dire que ces femmes étaient sous sa protection :

Ils lui ont tenu tête, mais il devait être incroyablement charismatique, avoir une forte autorité personnelle, car il n'avait absolument aucun soutien derrière lui, rien pour l'appuyer. Il était là dans la rue, se sentant probablement l'homme le plus seul au monde, essayant de croire qu'il y avait quelque chose derrière lui. Ils auraient pu l'abattre là et personne n'en aurait rien su. A la place, ils sont revenus sur leur décision et l'ont laissé partir [avec les femmes] (Bierman, 1981).

Le comportement autoritaire n'était pas toujours la meilleure façon de s'y prendre, toutefois. Göte Carlsson, l'un des responsables officiels du consulat suédois, a raconté à Per Anger, collègue de Wallenberg et auteur :

Une nuit, j'ai reçu un appel d'une secrétaire très intelligente de Wallenberg ... elle m'a dit que toute sa famille à elle avait été saisie par Arrow Cross ... Nous nous sommes rendus en voiture [jusqu'au siège de Arrow Cross] pour aller voir le chef. C'était le genre d'homme sur qui il n'aurait pas été bon de crier du tout. Je me suis adressée à lui, au contraire, avec beaucoup de politesse, plus ou moins du genre « entre nous diplomates ». J'ai continué à jouer le jeu, en lui disant qu'il était une personne si haut placée qu'il avait l'autorité de relâcher les Juifs qui avaient été appréhendés par erreur. Je me souviens qu'à un moment psychologiquement dangereux dans notre discussion, je lui ai demandé très poliment un verre d'eau, sur quoi il apporta du vin pour lequel je lui fis des éloges. Peu à peu, il est arrivé à accepter de relâcher les sept Juifs en question, mais il voulait un reçu pour eux, simplement pour la forme. Ma secrétaire – je lui avais présenté la femme comme telle – a tapé à la machine un reçu sur lequel était inscrit « Au nom de la Légation suédoise, j'accuse par les présentes réception de 7 Juifs » [et apposa] la date, le sceau de la Légation, et mon nom au-dessous. Leurs visages étaient tout boursoufflés par les coups, ils avaient de grandes lacérations, ils étaient ensanglantés et effrayés. Mais on n'avait pas le temps de discuter de ces choses. L'homme donnait déjà l'impression qu'il regrettait d'avoir pris cette décision. Je les ai rapidement compté 1-2-3-4-5-6-7. Parfait ! Je les ai mis en ligne droite et leur ai commandé « en avant, marche ! » Nous avons marché devant les garçons qui tenaient des mitraillettes à la porte. Sans savoir comment, j'ai réussi à les mettre tous les sept dans la voiture et à partir (Anger, 1996).

Toutefois, malgré les enjeux qui se présentent pendant la période de transition vers une société civile et l'état de droit, cette période peut offrir des possibilités importantes, voire même uniques. Premièrement, si l'activité des militaires ou de la police baisse, la situation est déjà considérablement plus sûre pour la population civile et le personnel d'exécution. Il est probable aussi que l'accès à cette population soit bien meilleur, et il est possible que la communauté internationale accorde une plus grande attention au pays, de sorte que les autorités désirent peut-être faire bonne impression. Leur désir de coopérer peut donc être au plus haut point. En outre, la situation change rapidement et peut donc être influencée. La manière dont les ressortissants internationaux agissent pendant cette période peut fortement affecter – de façon négative ou positive – ce qu'il adviendra durant la participation internationale au processus de paix.

Pendant cette période, si l'on ne traite pas de manière décisive des violations du droit international afférent aux droits de l'homme ou de l'obstruction de la mise en oeuvre de l'accord de paix, les efforts continus déployés dans le but d'établir l'état de droit feront face à de sérieux obstacles. La question d'impunité se dégage comme étant l'un des principaux facteurs, si ce n'est le principal, contribuant à la réalisation du respect des droits de l'homme, de la paix et de la réconciliation. Les organisations internationales doivent attirer l'attention sur le besoin de tenir les coupables pour responsables, trouver des moyens permettant aux victimes de raconter leurs expériences en toute sécurité, et identifier les membres de la communauté qui pourraient se joindre à la cause en faveur des droits de l'homme ou contribuer à une meilleure protection dans le sens pratique. Entre temps, une protection physique doit être assurée aux membres vulnérables de la communauté.

Point : l'aide de secours en tant que protection

L'un des meilleurs exemples de la manière dont l'aide de secours peut être employée comme stratégie de protection, est l'oeuvre de Wallenberg et d'autres comme lui pendant la Seconde Guerre mondiale.

A l'époque, Wallenberg organisait des hôpitaux, des garderies, des soupes populaires dans toute la ville de [Budapest], achetant des vivres, des médicaments, et des vêtements avec les capitaux illimités dont ils disposait par le biais du Comité américain et juif de distribution (*American Jewish Joint Distribution Committee*) et le Conseil pour les réfugiés de guerre (*War Refugee Board*). La Croix-Rouge internationale a suivi, bien qu'avec du retard. Wallenberg a également lancé une coordination de tous les efforts d'aide de secours et de sauvetage neutres en organisant un comité conjoint des chefs de missions (Bierman, 1981).

Reconnaissant combien le placement stratégique des missions d'aide était précieux, Wallenberg s'est servi des activités d'aide de secours légitimes pour placer son initiative au centre des choses, afin d'assurer un contact quotidien avec la population civile en danger sur place et surveiller de près ce qui se passait. Les actions de Wallenberg étaient plutôt des actions de sauvetage plutôt que d'aide de secours – il utilisait les programmes d'aide de secours pour organiser des programmes de sauvetage. Il émettait des laissez-passer de protection, recrutait des personnes en danger, créait des maisons sûres et intervenait directement lorsque des rafles ou d'autres situations de crise se produisaient. Le comité conjoint fonctionnait essentiellement en tant que groupe de travail pour la protection et coordonnait l'action interorganisations.

Entre temps, dans la France occupée, Varian Fry du Comité pour le sauvetage d'urgence en faisait de même – tout en offrant un service aux réfugiés, il faisait marcher une affaire discrète pour aider les Juifs en danger, sauvant ainsi bon nombre de personnes, dont le célèbre artiste, Marc Chagall. Fry était un jeune homme sans prétention, qui « s'il avait su dès le début que nous n'avions pratiquement aucune chance, il n'aurait peut-être jamais accompli ce qu'il a fait », selon l'opinion de quelqu'un qui travaillait avec lui en France (Fry, 1945). Fry a créé un réseau d'« alliés pour la protection ».

Un médecin, dont Fry est devenu ami, a aidé des personnes à ne pas être capturées lorsqu'elles étaient en danger de l'être par la Gestapo pour ne pas avoir de carte de résidence, en fournissant des excuses indiquant qu'elles avaient été gravement malades au moment où elles auraient dû faire une demande de carte.

De telles méthodes sont peut-être désapprouvées de nos jours et certains même les considèrent comme étant nullement une façon opportune de se comporter pour les professionnels humanitaires et chargés des droits de l'homme / protection. Néanmoins, il existait – et il existe – des circonstances où, malgré la crainte de perdre toute crédibilité ou tout accès aux populations, une action dramatique est non seulement nécessaire, mais appropriée. A propos, le Comité pour le sauvetage d'urgence se nomme dès lors le Comité international de sauvetage (*International Rescue Committee*) – une organisation humanitaire bien connue et hautement respectée de nos jours.

3

Protection des Groupes en Danger

Vulnérabilité

Comme dans toute crise touchant les droits de l'homme ou la protection, ce sont certains groupes ou certains particuliers qui sont ciblés par ceux qui commettent des abus. Au cours d'une crise, ces « cibles » peuvent changer, et une vigilance est donc nécessaire en vue d'anticiper des attaques envers de nouvelles cibles et de s'y préparer. Il peut exister une hiérarchie de cibles réparties en différents groupes et sous-groupes.

Il faut donc envisager diverses stratégies de protection, puis les adapter aux différents besoins de protection. Plusieurs aspects et stratégies de protection pour des personnes individuelles sont décrits ci-après, suivi de stratégies utiles pour certains groupes vulnérables, puis d'une description des stratégies qui peuvent être effectives aux uns et aux autres. La stratégie concernant les documents/laissez-passer de protection a particulièrement été effective dans plusieurs contextes et elle est donc abordée plus en détail en s'appuyant sur l'oeuvre de Raoul Wallenberg, célèbre diplomate suédois qui a sauvé des milliers de vies à Budapest pendant le Holocauste.

Personnes en danger

Lorsque les humanitaires parlent de groupes ou de populations vulnérables, il s'agit souvent des femmes et des enfants – ou des personnes âgées, mais moins souvent. Il est important, toutefois, de penser aussi à d'autres groupes qui ont besoin de protection.

Les droits de l'homme du citoyen moyen sont bien plus compromis si des juristes traitant des droits

civils sont tués avec impunité ; la menace à l'égard du travailleur inconnu augmente dramatiquement lorsque des chefs syndicalistes sont « disparus » ; et les petits agriculteurs ou indigènes qui se battent pour les droits fonciers sont plus susceptibles d'être brutalisés lorsque leurs représentants sont appréhendés et torturés. (Wiseberg, 1991).

Les chefs communautaires modérés, le personnel traitant des droits de l'homme, les dissidents, les journalistes indépendants et d'autres membres de la société civile ont souvent besoin de protection. Des offres réalistes d'aide en matière de protection, fondées sur des plans d'action spécifiques, pourraient encourager ces personnes à exprimer leurs points de vue. Bien entendu, il est habituellement impossible de garantir la sûreté. Mais les ONG internationales et locales peuvent atténuer le sentiment d'impuissance et d'isolation que les personnes menacées ressentent souvent, en assurant une communication continue et régulière, un soutien public si on le leur demande, des démarches auprès des autorités concernant la sûreté des particuliers, l'accompagnement (abordé dans le chapitre sur la présence), le suivi des cas, et autres.

Certains groupes ne sont pas vulnérables dans la majorité des situations, mais ils le sont fortement dans d'autres. En ex-Yougoslavie, par exemple, les hommes civils en âge de faire leur service militaire, sont plus susceptibles d'être détenus, torturés, exécutés de façon sommaire ou disparus, que d'autres catégories de personnes. Le besoin de protéger les hommes qui sont en âge de faire leur service peut sembler contraire à l'intuition, surtout du fait que le statut des hommes en âge peut alterner entre celui de civil et celui de combattant. La majorité des

assassinats en masse qui ont eu lieu en ex-Yougoslavie ont pourtant été commis contre des hommes non armés ou désarmés – en d'autres mots, contre des personnes qui étaient soit des civils, soit hors de combat, deux groupes de personnes spécifiquement protégées en vertu du droit humanitaire international.

Suivi des cas

Le suivi des cas consiste à suivre l'état de bien-être et le lieu où se trouvent les personnes qui sont en danger, comme les activistes pour les droits de l'homme, les syndicalistes, les journalistes qui travaillent dans le milieu médiatique indépendant, les membres des partis d'opposition politique et d'autres qui confrontent ceux qui commettent les abus. La stratégie peut consister à informer les autorités que certains s'inquiètent de leur sécurité et de leur protection, et à leur rappeler qu'elles ont la responsabilité de les protéger. Dans les situations où les autorités commettent des abus à l'égard des droits de l'homme ou ne dissuadent pas les autres de les commettre, une notification sert d'avertissement qu'une procédure sera entamée s'il arrive quoi que ce soit à cette personne. Certains délégués d'exécution ont été jusqu'à dire à des personnes en particulier, comme les chefs de la police, qu'ils seraient personnellement tenus pour responsables si des personnes protégées étaient mal traitées. Le suivi des cas peut être renforcé, grâce à des dossiers photos (cf. intitulé suivant).

Au Sri Lanka, depuis 1995, la police et d'autres responsables officiels doivent émettre une « reçu d'arrestation » aux membres des familles, lorsqu'ils détiennent une personne, ce reçu indiquant le nom, l'heure et le lieu d'arrestation, le nom du responsable de l'arrestation, et le lieu de détention. Ceci fait partie d'une initiative visant à empêcher et réduire le nombre des disparitions. L'apparition en personne d'avocats sur les lieux de détention, au nom des détenus, peut être un moyen très effectif d'empêcher les abus lors de leur détention. Généralement parlant, lorsque des arrestations et des détentions arbitraires se produisent, plus l'intervention se fait tôt, mieux c'est. S'il peuvent avoir les noms des détenus, dès que possible, leur visite a plus de poids, car ceci montre qu'ils sont très au courant de ce qui se passe et diminue le risque qu'encourent ces personnes. Les visites aux détenus devraient seulement être faites après consultation avec les organisations dont le mandat leur prescrit spécifiquement d'effectuer des visites aux détenus (si elles sont présentes dans la région). Dans les situations de conflit armé, la première responsabilité du CICR est de rendre visite aux détenus et de les enregistrer. Le fait que le CICR applique des normes strictes de visite d'inspection et qu'il peut être engagé dans des négociations continues avec les autorités, il se peut que les personnes qui rendent visite aux détenus avec une bonne intention amoindrissent, par inadvertance, les normes de visite d'inspection, et les détenus risquent donc davantage d'être maltraités. Si un visiteur accepte, par exemple, de voir une personne sous la supervision des autorités pénitentiaires et n'est pas

autorisé à voir d'autres quartiers de la prison, ou est autorisé à ne rendre visite qu'à une personne, l'initiative du CICR visant à obtenir l'accès régulier à tous les détenus et de parler aux détenus en privé (la seule façon, bien souvent, d'apprendre si des détenus sont maltraités) peut en être minée. Dans certaines situations, le CICR a rédigé des mémorandums d'accord avec d'autres organisations, qui énoncent clairement les rôles et les responsabilités.

Il est connu que si l'enregistrement des détenus est effectué par le CICR, les exécutions sommaires ou les disparitions risquent bien moins de se produire et il est donc essentiel que la capacité du CICR d'enregistrer tous les détenus aussi rapidement que possible soit préservée. On ne peut trop insister sur ce fait. L'accord pour le maintien de la paix au Kosovo ne contient pas de dispositions spécifiques pour les visites d'inspection aux Albanais ethniques détenus dans des installations serbes ; cette situation est très grave et a suscité une terrible anxiété chez les familles des personnes portées disparues. Le CICR n'a pas obtenu les listes des personnes détenues par les autorités serbes et les familles sont incapables de confirmer que des leurs sont détenues. Des rapports signalent également que des personnes ont été kidnappées par l'UCK, depuis l'arrivée de la KFOR.

Amnesty International et d'autres groupes appliquent l'une des méthodes les plus efficaces de suivi des cas : ils mobilisent des réseaux d'action urgente, des campagnes par lettre et d'autres initiatives au nom de prisonniers. Ces actions s'effectuent souvent hors du pays de la personne en danger, mais les méthodologies pourraient être adaptées par des groupes de travail dans le pays chargés de la protection, qui peuvent travailler avec d'autres groupes pour établir d'autres réseaux d'action urgente. Les nombreuses lettres, télécopies et communications téléphoniques que reçoivent les autorités locales, peuvent aider dans certaines situations, mais il faut tout de même faire preuve de prudence pour veiller à ce que ces signaux d'attention n'augmentent pas les risques.

Dossiers photos

Les dossiers photos servent à documenter les renseignements concernant des cas particuliers en danger, de manière qu'une action rapide puisse être entreprise s'ils sont appréhendés, détenus ou disparus. Comme évoqué plus haut, les parties concernées peuvent, dans certains cas, choisir de faire savoir aux autorités qu'elles sont intéressées à ce que certaines personnes soient protégées et que des dossiers photos ont été compilés. D'ordinaire, la stratégie comprend deux organisations – l'une dans le pays, qui compile le dossier photos et l'autre, « une organisation tutelle », qui accepte d'agir immédiatement et de manière spécifique, comme convenu par la personne en danger si elle est appréhendée, attaquée ou disparue.

Le dossier photos comprend une photo de la personne en danger (qui peut, si possible, être reproduite ou qui,

mieux encore, a été prise par une caméra digitale, pour pouvoir la transmettre via Internet) et ses coordonnées pertinentes, dont une description physique et son passé. Si un incident survenait, une déclaration faite par cette personne pourrait, s'il ou elle le désire, être publiée.

Les renseignements contenus dans un dossier photos pouvant être utilisées de façon abusive s'ils tombaient dans les mauvaises mains, doivent pour cette raison être conservés en lieu sûr, de préférence hors du pays. Un exemplaire de ce dossier peut également être remis à la personne en danger, afin qu'elle le place en lieu sûr. En cas d'arrestation ou de détention, un membre de la famille ou une autre personne (en ayant été instruite au préalable) remet immédiatement le dossier à une organisation prédéterminée ou notifie l'organisation qui compile le dossier de notifier l'organisation tutelle hors du pays. Celle-ci agit sans délai, comme la personne en danger en a décidé et convenu d'avance.

Les dossiers photos peuvent aussi servir à documenter les biens, comme une maison, un mobilier, des bijoux et d'autres articles précieux (lorsque les autorités expulsent une personne ou lui confisquent ses biens, les victimes n'ont souvent aucune possibilité de réclamer leurs biens, car elles ne peuvent pas prouver les avoir jamais possédés). Les documents juridiques, comme les titres de propriété ou les actes, peuvent être conservés avec les photos. Cette documentation doit aussi être mise en lieu sûr, de préférence avec une tierce partie. Il est également conseillé de recueillir une déposition sous serment signée par un témoin attestant qui est le propriétaire des biens. Cette documentation ne pourra pas empêcher le vol ou la destruction de biens, mais elle pourrait être utile pour faire des demandes de réparation ou de dédommagement par la suite.

Des dossiers photos pourraient être compilés par le personnel du HCR chargé de la protection, le personnel d'ONG, les juristes locaux, les activistes/agents de surveillance des droits de l'homme, les agents de surveillance de la police civile et d'autres parties concernées.

Soutien et invitations de collègues

Les collègues internationaux distingués peuvent renforcer la protection d'une personne en danger en portant sa situation critique à l'attention des médias et autres. Des missions d'enquête ou des visites aux personnes par des professionnels notables peuvent contribuer à leur assurer une protection supplémentaire. Il faut veiller, toutefois, à ce que ces visites ne mettent pas davantage les collègues en danger. La planification doit, par conséquent, inclure une évaluation de la part de la personne en danger, de la manière et du moment appropriés pour mener ce genre de mission.

Quant aux activistes de front chargés des droits de l'homme, qui sont menacés, il peut également s'avérer utile de les inviter à être professeurs membres ou associés

d'universités prestigieuses. Le juge Ebua Lihau, ancien juge président du Zaïre et l'un des principaux critiques de l'ancien président zaïrois, Mobutu Sese Seko, en 1985, était malade et en exil à l'intérieur du pays. Lorsqu'il a reçu une invitation de devenir professeur associé à Harvard, ce qui lui a permis de quitter le pays (Wiseberg, 1991).

Les femmes et les jeunes filles

En Bosnie-Herzégovine, le conflit a finalement attiré l'attention sur les femmes victimes de représailles en temps de guerre, mais il reste une grande lacune à combler entre le fait d'admettre que le problème existe et réellement protéger les femmes. Même en Bosnie, malgré tous les signalements de viol, les organisations humanitaires ont eu tendance, au début, à minimiser l'importance de cette question, plutôt que d'y faire face (Siefert, 1994). Par contraste, ultérieurement, des organisations se sont fait la concurrence pour lancer de nouveaux programmes visant à traiter les effets traumatiques conséquents d'un viol, mais elles n'ont pas fait preuve du même enthousiasme pour demander que les viols s'arrêtent ou pour aider les femmes prises entre deux feux dans des zones hostiles à s'échapper. Un climat de peur et de méfiance a empêché les signalements de viol dans bien des régions, en particulier dans les régions serbes de Bosnie où peu d'ONG oeuvraient. Si plus d'ONG avaient été présentes, les femmes auraient peut-être trouvé un moyen de signaler les viols sans accroître leurs risques, surtout si ces ONG étaient au courant de ce problème et s'en inquiétaient. Des stratégies auraient

Point : mise en accusation pour cause de viol et de génocide

En 1997, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a annoncé la mise en accusation de huit militaires et officiers de police concernant le viol de femmes pendant la guerre en Bosnie. Le Tribunal a annoncé à cette occasion : « Il s'agit d'une mise en accusation faisant date dans ce cas, car elle concerne exclusivement les attaques sexuelles et ne comprend aucune autre accusation ... ceci est d'une importance majeure sur le plan juridique, car elle illustre également la stratégie du tribunal qui consiste à se concentrer sur les crimes à l'égard des femmes et de leur accorder leur propre place dans les poursuites entamées pour cause de crimes de guerre. Auparavant, dans les tribunaux, le viol était traité comme une infraction de second degré. Dans certaines circonstances, les actes de violence sexuelle peuvent aussi être un moyen de commettre le crime international de génocide. Une condamnation pour génocide au Rwanda, a été rendue par le Tribunal pénal international, en partie sur les preuves que le défendeur avait été témoin et avait encouragé le viol et la mutilation sexuelle des femmes au cours de la campagne génocidaire contre les Tutsi.

peut-être été élaborées à ce moment-là pour protéger les femmes, les faisant évacuer par le HCR et par d'autres moyens^{8,9}.

Pour la protection future des femmes, il est essentiel de maintenir le public sans cesse au courant des crimes qui sont commis envers les femmes pendant un conflit armé et de créer des mécanismes de responsabilité, comme le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, afin de juger ceux qui commettent des crimes de guerre.

La loi, toutefois, n'est pas un moyen suffisamment dissuasif pour empêcher les viols et la justice après l'acte ne suffit pas. Des efforts doivent être déployés pour améliorer de façon pratique et expéditive la sécurité physique des femmes pendant un conflit armé.

Une enquête approfondie sur la manière dont les abus à l'égard des femmes sont commis pendant un conflit armé sera critique à l'élaboration de stratégies efficaces pour l'aide et l'autoprotection. Contrairement à la logique, des indications sur la manière d'envisager la question du viol des femmes pourraient émerger de discussions avec les soldats. Que pourrait avoir à dire les vétérans de la guerre au sujet du viol et des conditions dans lesquels il est commis ? Existe-t-il une période critique pendant laquelle des abus sont susceptibles de se produire ou des lieux où le viol est plus susceptible de se produire ? Quel rôle l'abus de substances toxiques joue-t-il dans le viol au cours d'un conflit armé ? La victime éventuelle pourrait-elle dire ou faire quoi que ce soit pour essayer de dissuader un soldat de la violer ? Qu'est-ce qui, dans la culture militaire, autorise le viol et comment peut-on changer cette culture ou l'influencer ? Des ouvrages effectués par Ruth Siefert, de la Ligue internationale des femmes pour les femmes (Siefert 1993, 1994) et d'autres personnes offrent un aperçu fort utile des causes et des raisons pour lesquelles les forces armées commettent des violences sexuelles, mais ne nous éclairent guère sur les solutions pratiques.

Le lieutenant-colonel Dave Grossman, ancien ranger et parachutiste de l'armée américaine, qui a enseigné la psychologie à West Point, et qui est professeur de science militaire, écrit dans son livre provocateur intitulé *On Killing* (A propos de tuer), que la déshumanisation de l'ennemi est un facteur qui contribue fortement au viol et autres atrocités commises lors d'une guerre. Les groupes minoritaires ou vulnérables servent de boucs émissaires, explique Grossman, « dont la souillure et le sang innocent donnent du pouvoir aux tueurs et leur permettent de forger des liens avec leurs chefs (Grossman, 1996).

« Depuis toujours », affirme Grossman, « les femmes constituent probablement le plus grand groupe à être victimes de cette manière de manifester son pouvoir. Le viol représente une très grande part du processus qui

consiste à dominer et déshumaniser l'ennemi ; et cette manifestation de pouvoir et la création de liens mutuels au détriment d'autrui est exactement ce qui se passe au cours des viols collectifs. En guerre, la manifestation de pouvoir et la formation de liens au moyen de viols collectifs se produisent souvent au niveau national ... ce qu'il faut bien comprendre ici, c'est que les viols collectifs ou, et les assassinats collectifs en période de paix et de guerre *ne sont pas* des « actes de violence insensés ». Au contraire, ce sont des actes puissants permettant à des groupes de former des liens entre eux et les criminels qui le permettent dissimulent, bien souvent, leur objectif de promouvoir l'aisance, la puissance ou la vanité d'un chef ou d'une cause spécifique ... au détriment des innocents (*ibid.*).

De quelle manière les ONG ou d'autres groupes pourraient-ils oeuvrer pour « humaniser » les femmes aux yeux des troupes, avant et pendant un conflit armé ? Le CICR, qui transmet aux armées à travers le monde entier des informations sur les lois afférentes au conflit armé, y inclut des informations sur le traitement des femmes, mais d'autres organismes pourraient-ils faire davantage avant et après un conflit pour sensibiliser la communauté internationale sur les actes de violence commis envers les femmes pendant un conflit armé ? Quelles ressources pourraient être prévues, qui permettraient une meilleure survie des femmes si un conflit éclatait ? Dans un pays où ces viols sont commis, comment le public peut-il être mobilisé pour condamner la violence sexuelle dans les conflits armés ?

Des initiatives visant à examiner le traitement des femmes par les forces armées doivent être intégrées dans les programmes de prévention du conflit et de reconstruction et réforme après le conflit ; ces programmes seraient lancés par des donateurs, des mécanismes régionaux et des organisations internationales. Les nouvelles forces armées devraient être informées non seulement du droit international afférent à l'aide humanitaire et aux droits de l'homme, mais aussi de l'application et de la signification des questions de droit et de sécurité publique concernant les femmes. Des moyens créatifs permettant d'incorporer les femmes et les organismes de femmes dans les programmes de formation doivent être explorés, en vue de les « humaniser ».

Existe-t-il des stratégies d'autoprotection qui pourraient s'appliquer et être enseignées aux femmes pendant un conflit armé, afin qu'elles aient une meilleure chance de survivre ou d'éviter le viol ? En essayant de s'humaniser aux yeux de l'agresseur (c'est-à-dire, en lui communiquant son nom au cours d'une conversation, en tentant verbalement de le retenir), atténuer peut-être ainsi la gravité de l'attaque ? Bien qu'il n'y ait pratiquement aucune chance d'intervenir avec succès, cela vaut la peine d'examiner toute stratégie possible.

Risques pendant un déplacement ou un rapatriement

LE HCR a également souligné que les femmes et les jeunes filles sont également en danger, particulièrement au cours d'une fuite ou d'un rapatriement. Des abus sont souvent commis aux postes de contrôle, aux frontières, et le long des routes. Les femmes sont victimes « de pirates, de gardes des frontières, de l'armée et des unités de résistance, de réfugiés hommes, et d'autres personnes qu'elles rencontrent. Lorsque les femmes et les jeunes filles sont séparées des membres hommes de leurs familles dans la panique de la fuite, ou qu'elles deviennent veuves pendant une guerre, elles sont particulièrement susceptibles d'être victimes d'abus physiques et de viol » (UNHCR, 1991).

Au dire du HCR, si des documents d'identité ne sont pas donnés aux femmes, elles font face à de plus grands risques. Parmi les populations de réfugiés et de personnes déplacées, le nombre des femmes dépasse celui des hommes, et pourtant, le personnel humanitaire international a souvent tendance à fournir ces documents uniquement aux hommes chefs de famille. LE HCR laisse entendre que la délivrance de documents d'identité officiels est importante pour les femmes qui passent les postes de contrôle ou de frontière (*ibid.*).

Les principes directeurs du HCR laissent entendre que des responsables femmes pour la protection, la santé et l'exécution devraient être assignées pour contrôler les

mouvements des personnes et devraient être mises en contact avec les femmes déplacées, réfugiées ou en danger à autant de postes que possible pour leur permettre d'observer de manière effective la situation en cours et s'assurer que les femmes qui ont besoin d'assistance puissent les contacter. Ceci est important, non seulement pour améliorer le signalement des abus, mais aussi parce que la présence d'agents internationaux pourrait empêcher les abus, comme nous l'avons expliqué plus haut. Des interprètes et des effectifs femmes ayant reçu une formation en matière de protection concernant les femmes font aussi partie d'une stratégie détaillée.

Selon le HCR, les organisations devraient chercher à « offrir un cadre au sein duquel les femmes peuvent signaler les problèmes de protection en privé et en ayant confiance qu'elles ne seront pas soumises à des représailles si elles le font ... et veiller à ce que les renseignements qu'elles fournissent ne soient pas divulgués (*ibid.*) ».

Risques dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la réponse à la violence à l'égard des femmes en situation de conflit et dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées se présente encore principalement sous forme d'assistance aux victimes plutôt que d'empêcher d'autres personnes de devenir des victimes (*Human Rights Watch, 1993b*). Cette réaction de la part des organisations internationales semble refléter le sentiment d'impuissance que ressentent certaines victimes. Il est tout au moins possible, cependant, de réduire les abus dans les régions où des actions militaires ont diminué ou dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées. Pour ce faire, la fréquence et les manières d'attaquer doivent être établies, afin d'identifier les femmes qui sont en très grand danger, les régions qui ne sont pas sûres, et quels moments de la journée sont les plus dangereux. Lorsque ces faits sont établis et les tendances discernées, des tactiques pratiques peuvent être lancées pour aborder les aspects du problème à divers niveaux. LE HCR a fait un grand pas en avant en publiant ses Principes directeurs sur la protection des femmes réfugiées (*Guidelines on the Protection of Refugee Women*) en 1991, document qui suggèrent des modes d'action pratiques et utiles pour envisager la protection des femmes.

Les tactiques applicables sur le terrain pour la protection des femmes dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées comprennent, entre autres :

- L'installation de lampes dans les zones dangereuses ;
- L'emplacement stratégique des installations sanitaires, d'eau, des déchets et autres, afin d'éviter que les femmes aient à marcher dans des zones non protégées ;
- L'installation de palissades ou de fils barbelés (dans certains camps retirés, même des buissons épineux ont réussi à empêcher les intrus de rentrer dans les camps) ;

Point : la propagande en temps de guerre

Au Rwanda, la déshumanisation des femmes tutsi par les extrémistes hutu a consisté à tenter de convaincre les populations que les femmes tutsi se considéraient comme supérieures et étaient des imposteurs et opportunistes sexuelles dangereuses, qui privaient les femmes hutu de leurs emplois, etc. Comme *Human Rights Watch/Africa* l'a signalé, « Par le biais de la presse écrite et de la radio RTL, les extrémistes ont enseigné que les deux peuples [hutu et tutsi] étaient différents ... Des stéréotypes ont aussi dépeint les femmes tutsi comme étant arrogantes et regardant les hommes hutu de haut, les considérant laids et inférieurs ... des dessins imprimés dépeignaient les femmes tutsi usant de leur soi-disant prouesse sexuelle avec les gardiens de la paix de l'ONU (*Human Rights Watch, 1996*).

La propagande qui cherchait à convaincre les hommes hutu de se méfier des femmes tutsi les a influencé à considérer ces femmes comme ayant besoin d'être « remises à leur place ». En les conquérant sexuellement de force, ces femmes qui, selon l'opinion de certains hommes hutu, étaient « inaccessibles » pouvaient être dominées. La propagande a également servi à avilir les femmes hutu, car elle laissait supposer que ces femmes n'étaient pas attrayantes (*ibid.*).

- La mise en oeuvre de mesures de sécurité, comme les patrouilles de nuit effectuées par le personnel de sécurité ;
- L'emplacement de dortoirs dans des zones protégées, qui peuvent être fermés à clé ;
- La séparation des familles qui ne sont pas apparentées, dans les dortoirs et les lieux communs ;
- Des logements particuliers pour les femmes non mariées ou célibataires, qui sont chefs de famille ;
- La concertation avec les femmes en danger, lorsque des projets de protection sont élaborés (UNHCR, 1991; 1995).

L'analyse des circonstances dans lesquelles les abus envers les femmes se produisent doit être mise en pratique. Il est reconnu que les incidents de violence pour se venger font souvent suite, par exemple, aux offensives, arrestations, assassinats, et autres incidents, mais la planification de dispositifs d'intervention ne se réalise souvent pas. L'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies pratiques et réalistes conçues en association avec des femmes en danger, doivent être une priorité dans la planification future de la protection. L'accent devrait être porté sur des *Principes directeurs* pour la protection des femmes dans les stages de formation de tous les effectifs d'exécution, en particulier dans les stages pour le personnel de protection et les traducteurs.

Il reste encore beaucoup à faire. Pas une personne interviewée en Bosnie pendant que l'auteur effectuait son étude en 1994, n'a soulevé la question spécifique portant sur la protection des femmes. Au cours de visites ultérieures dans la région, une attention particulière n'était toujours pas accordée à la protection des femmes. Les rapports les plus récents signalent le viol des femmes déplacées à l'intérieur du Kosovo, et le commerce de femmes réfugiées albanaises du Kosovo en Albanie a fait son apparition. Depuis la chute du régime communiste en Albanie au cours des dernières années 80, le commerce de jeunes filles albanaises vers la Grèce

et notamment vers l'Italie, est bien établi. Les Albanaises constituent deux tiers des travailleurs sexuels en Italie, actuellement. Bien entendu, la mafia albanaise trouve à recruter parmi les nouvelles proies de réfugiées.

Les initiatives futures doivent comprendre :

- une amélioration des enquêtes sur les attaques sexuelles ;
- une amélioration des programmes éducationnels pour les femmes en danger, le personnel d'exécution et les traducteurs, afin d'essayer d'empêcher les abus ;
- des avertissements aux auteurs de ces abus énonçant clairement les conséquences pour cause de violation (c'est-à-dire, mise en accusation et arrestation rapides) ;
- des campagnes publiques pour dénoncer l'inadmissibilité du viol et des actes violents envers les femmes ;
- de nouvelles stratégies pour faire face aux questions culturelles qui peuvent entraver la protection des femmes ;
- de plus fortes pressions de la part des ONG pour la mise en oeuvre des stratégies importantes, pratiques et basées sur le terrain décrites dans les principes directeurs du HCR.

Les programmes radio peuvent être utiles pour informer les populations des difficultés que pose la protection des femmes. La BBC en Afghanistan a constaté que pour transmettre des informations, les adaptations pour la radio (un peu comme les feuilletons) avaient mieux réussi que des émissions plus formelles. Leur programme intitulé *New Home New Life* (Nouveau domicile, nouvelle vie) a réussi à empêcher que les mines terrestres fassent des victimes et à transmettre d'autres informations utiles. Fait important, les auditeurs afghans ont pris possession du programme – le format radio convenait parfaitement à la société afghane dont la communication orale est fortement ancrée dans les traditions (Adam, RRN Bulletin 13).

Point : la protection des femmes dans les camps - Tanzania

Les enquêtes menées par la Commission des femmes pour les femmes et les enfants réfugiés (*Women's Commission for Refugee Women and Children*) (organisation pour le plaidoyer de causes basée à New York sous les auspices du Comité international de sauvetage/International Rescue Committee et *Human Rights Watch*, ont révélé que, malheureusement, les *Principes directeurs* du HCR ne sont pas souvent transmis, encore moins mis en oeuvre, sur le terrain. La Commission des femmes a examiné la mise en oeuvre des Principes directeurs du HCR en Mozambique et en Tanzanie en 1995. En Tanzanie, la Commission a constaté que les femmes réfugiées provenant du Rwanda et du Burundi faisaient face aux mêmes difficultés auxquelles les Somaliennes réfugiées avaient fait face dans les camps le long de la frontière kenyane deux ans auparavant : les femmes étaient victimes d'attaques sexuelles lorsqu'elles ramassaient du bois et allaient puiser de l'eau. Un des agents d'une ONG a informé la Commission que ces attaques étaient si courantes qu'on s'attendait même à ce qu'elles se produisent. Et comme dans le cas du Kenya, ces attaques étaient commises par des soldats/forces armées du gouvernement, qui n'étaient pas bien surveillés et qui ne recevaient pas de directives précises de la part de leurs supérieurs sur les obligations qu'ils devaient remplir. Les abus d'alcool et le gain personnel tiré des vols étaient souvent des facteurs responsables de ces attaques. Les jeunes femmes étaient souvent ciblées, car les auteurs de ces abus désiraient éviter attraper le SIDA (la Commission des femmes, 1995a). [suite à la page 27]

La Commission a appris qu'en Tanzanie, bien que le personnel du HCR était au courant des *Principes directeurs* et en gardait de nombreux exemplaires dans leurs bureaux, aucune statistique n'avait été conservée sur la fréquence des incidents de violence sexuelle dont des femmes avaient été victimes pendant 10 mois après l'installation des camps. De plus, le camp de Ngara ne comptait que trois responsables pour la protection dont deux avaient des mandats à court terme (environ trois mois). La majorité du personnel des ONG ne savait rien des *Principes directeurs*, et les femmes réfugiées elles-mêmes n'étaient pas au courant de leur existence ou que le HCR avait des politiques spécifiques sur les femmes réfugiées. Comme cela avait été le cas en Somalie au début, l'attention en Tanzanie n'était pas portée sur la prévention du viol, mais sur les soins pour les femmes qui avaient déjà subi des violences. Des Equipes d'intervention en cas de crise (*Crisis Intervention Teams - CIT*) ont été organisées afin de veiller à ce que les victimes reçoivent un appui médical, psychologique et juridique, mais les CIT n'ont apparemment pas été utilisés pour élaborer des stratégies dans le but d'empêcher d'autres attaques. Sur le plan positif, les CIT comprenaient des réfugiés qui avaient reçu une formation en vue de collecter des données sur les actes de violence commis envers les femmes. Le Comité international de sauvetage (CIS/IRC) a aussi conçu des programmes pour aborder la question de la violence dans les ménages, qui était un problème fréquent, et le HCR a coopéré en limitant le nombre d'heures d'ouverture des bars dans les camps, étant donné que l'alcool semblait jouer un rôle majeur à cet égard. Cette tactique était très importante (*ibid.*).

En Tanzanie, le personnel des ONG et les femmes réfugiées ont montré qu'ils étaient fort intéressés par les *Principes directeurs*. L'un des agents sanitaires d'une ONG, par exemple, a affirmé à la délégation de la Commission des femmes qu'il s'en servirait dans la planification de l'emplacement pour les installations sanitaires, maintenant qu'il savait que les femmes risquaient davantage d'être attaquées si ces installations étaient situées à quelque distance du camp. Des femmes réfugiées interrogées par la Commission ont exprimé leur désir de participer à la planification et à la programmation, afin de s'assurer que les questions de protection étaient examinées. La Commission a fait une estimation de l'accès qu'avaient les femmes à la sécurité physique, la sécurité alimentaire, l'autosuffisance économique et à d'autres besoins ; elle en a conclu que leur accès à la sécurité physique et alimentaire, de même que leur accès à l'eau et au bois pour couvrir leurs besoins, était très faible (*ibid.*).

Toutefois, dans le camp de Mukgwa, dans la région de Kigoma en Tanzanie, le HCR a agi de manière à ce que les attaques diminuent en appliquant

des mesures pratiques comme celle de couper l'herbe le long de trajets souvent utilisés par les femmes. L'organisation a également lancé une campagne d'information pour apprendre aux femmes des manières de se protéger, et une meilleure sécurité en a résulté (*ibid.*). Un responsable du HCR pour la protection a expliqué à la Commission « Les actions de protection dépendent de la programmation des services sociaux ... Dans les camps, au début, les femmes étaient attaquées alors qu'elles se rendaient aux latrines ou en revenaient ou allaient chercher de l'eau ou revenaient d'en chercher. Une femme a été tuée par son agresseur. Nous avons réagi en donnant aux femmes une torche, en leur enseignant à marcher en groupes, et en aidant les communautés à former une surveillance assurée par les réfugiés mêmes ». Ce même responsable a pris l'initiative de veiller à ce que les latrines soient placées dans des lieux plus sûrs. Elle a recommandé les agents pour les services basés dans la communauté et les responsables pour la protection suivent ensemble les stages de formation, afin de débattre des stratégies de protection, en mettant l'accent sur les *Principes directeurs* (essentiellement, un groupe de travail chargé de la protection) (*ibid.*).

Bien que ces mesures furent extrêmement positives, une mise en oeuvre des enseignements tirés de l'expérience des Somaliennes dans les camps de réfugiés au Kenya n'a même pas eu lieu tout au début en Tanzanie. A l'origine, l'action en réponse à la violence commise envers les Somaliennes s'est aussi limitée à traiter les survivantes des viols. Par la suite, toutefois, l'organisation 'Femmes africaines en situation de crise' (*African Women in Crisis*) de UNIFEM a créé un module de formation pour les unités militaires kenyanes pour tenter d'enrayer les abus et encourager le placement d'un poste de police près des camps. Le HCR a mis en place un programme par lequel des grillages électrifiés ont été installés dans la périphérie du camp pour empêcher les incursions ; les femmes ont participé à la recherche de réponses. Le nombre de viols signalés a considérablement baissé en conséquence de ces programmes (de près de 50 pour cent), mais on ne connaît pas réellement le nombre de viols qui n'ont pas été signalés. Ceci dit, les jeunes filles continuent d'être les premières victimes de viols et l'impunité dont jouissent les coupables continue de ruiner peu à peu la protection (*ibid.*), (*Human Rights Watch, 1997*).

Lors d'une visite au Mozambique, deux mois après sa mission en Tanzanie, la Commission a à nouveau constaté que « Très peu de représentants d'ONG étaient au courant des *Principes directeurs* du HCR et qu'en fait aucun ne s'en était servi comme outil de planification ou de mise en oeuvre ». En outre, la Commission a signalé « Aucune des organisations locales, ni aucune des femmes qui sont revenues et que nous avons rencontré, ne connaissaient les *Principes directeurs* » (Commission des femmes, 1995b).

Les enfants

De nombreux débats ont lieu au sujet de la situation critique des enfants dans les conflits armés d'aujourd'hui, mais la grande majorité de ces enfants continue de ne pas être suffisamment protégés. Le génocide au Rwanda, et l'exode en masse de réfugiés qui s'en est suivi, ont provoqué un nombre stupéfiant d'enfants non accompagnés ; il est estimé que plus de 100 000 enfants ont été séparés de leurs familles. D'après les rapports de l'ONU, bien qu'au début de l'année 1996, plus d'un quart de ces enfants avaient retrouvé leurs familles, le reste d'entre eux ont continué à faire face à des difficultés pour être protégés.

La conscription forcée d'enfants en tant que soldats se poursuit, et il est estimé que 300 000 enfants dans le monde entier en sont affectés. Malgré la plus grande attention accordée à leur sort, la communauté internationale n'a toujours pas abordé cette question de manière adéquate, sur le plan pratique comme en matière de droit. Citons un simple exemple : *Human Rights Watch* a reçu des rapports fiables au cours du printemps 1996 indiquant qu'environ 100 Soudanais âgés de moins de 18 ans et non accompagnés n'ont pas été protégés contre le recrutement et ont été transportés de l'autre côté de la frontière au Soudan, en provenance d'un camp du HCR en Ethiopie où ils avaient été enregistrés. Cet incident n'était pas le premier qui se produisait dans un camp du HCR – antérieurement, d'autres garçons soudanais avaient été conscrits ou recrutés de camps du HCR en Ethiopie et au Kenya (leur enlèvement du camp kenyan datait aussi de 1996.). Le HCR n'a pas répondu aux appels de *Human Rights Watch* qui demandait des renseignements sur les mesures prises pour empêcher ces recrutements de se reproduire (*Human Rights Watch*, 1997).

En fait, dans la documentation, il n'existe guère d'exemples d'interventions pratiques conçues pour protéger les enfants. Les recommandations des groupes chargés des droits de l'homme et de la défense des enfants concernant leur protection consistent à lancer des appels incitant le public à exercer davantage de pression sur les gouvernements, ce qui est nécessaire mais insuffisant pour que des changements se produisent rapidement.

Les personnes âgées

Les personnes parmi les plus vulnérables et négligées de la population sont les personnes âgées. Les personnes âgées infirmes incapables de fuir pendant un conflit armé sont parfois abandonnées par les membres de leur famille ou restent chez elles pour essayer de conserver les biens de leur famille et sont donc des cibles faciles pour les bandits ou ceux qui cherchent à se venger.

Une grande opportunité de protéger les personnes âgées en danger a tragiquement été manquée dans la région de Krajina en Croatie, suite à *Operation Storm*, lorsque les

forces armées croates ont repris la région des mains des forces rebelles serbes, en 36 heures seulement. Pendant cette période, la majorité de la population s'est enfuie, bien que des centaines de personnes âgées ont été abandonnées. Plus de 100 civils ont été tués au cours des premières 36 heures de l'offensive. Bien après que *Operation Storm* ait pris fin et que la région ait été protégée, - en fait, des mois plus tard – les forces croates ont commis de graves abus, exécutant sommairement au moins 150 civils (certaines estimations dépassent de loin ce chiffre). Bon nombre de ceux qui ont été tués étaient des personnes âgées : beaucoup d'entre elles ont été tuées d'une balle dans la nuque ; d'autres ont été brûlées vives dans leurs maisons (d'après les agents de surveillance de l'ONU qui ont retrouvé les corps). Il est effroyable de penser que ces abus ont continué pendant des mois, malgré une présence importante de l'ONU en Croatie. Bien que les autorités croates aient limité tout accès pendant la période qui a suivi *Operation Storm*, il est inquiétant, pour le moins qu'on puisse dire, qu'aucune initiative plus poussée n'ait été prise sur place pour insister que l'accès totale à la population soit restauré, de façon à pouvoir faire des visites d'inspection régulières chez les personnes âgées en danger et pour demander que cesse l'impunité des soldats croates qui avaient commis des abus. Il est reconnu que les conseillers militaires ayant un contrat avec le gouvernement américain travaillaient avec des responsables croates pendant *Operation Storm*. Bien que MPRI nie avoir conseillé les militaires croates pour la planification de l'opération, des questions troublantes se posent concernant l'échec de MPRI (et du gouvernement américain) à intervenir pour demander une cessation de tous ces abus graves ou à couper toutes relations avec les militaires croates ultérieurement.

Dans certaines régions de Bosnie-Herzégovine, des minorités de personnes âgées étaient également en danger. Des programmes pour leur rendre visite à domicile organisés par des ONG auraient pu être un moyen d'intervention utile pour atteindre ces personnes.

Les personnes de retour

Pendant et après un conflit armé, la protection doit être assurée pour les personnes qui s'en retournent et pour les communautés « semencières » ou « d'ancrage » dans lesquelles les réfugiés et les personnes déplacées sont prévues de revenir. Une attention plus particulière doit être accordée à l'évaluation des droits de l'homme et des conditions de la protection physique avant leur retour et à l'élaboration d'éventuelles actions de protection contre les abus possibles. Dans certaines situations, le HCR a physiquement accompagné les personnes qui s'en retournaient chez elles. A El Salvador et au Cambodge, des agents de surveillance des droits de l'homme ont été déployés pendant le rapatriement, et au Guatemala le Centre onusien pour les droits de

l'homme a spécifiquement nommé un agent de surveillance pour qu'il observe les aspects de protection affectant les personnes de retour (Cohen, 1995).

Dans les camps de réfugiés rwandais, d'après un rapport de MSF sur le rapatriement, l'Organisation internationale pour la migration (OIM) s'est régulièrement rendue dans les camps pour aller chercher les personnes de retour qui avaient signé pour être rapatriées, mais qui craignaient pour leur sécurité (MSF, 1995).

Les personnes provenant des camps de réfugiés qui ont été rapatriées au Rwanda ont expliqué au MSF qu'elles étaient revenues parce que leur famille ou leurs amis leur avaient dit qu'elles pouvaient le faire en toute sécurité. Plusieurs d'entre elles ont signalé avoir voyagé à pied pour se rendre compte elles-mêmes si la situation leur permettait de revenir ; notamment, de savoir si leur maison était libre (*ibid.*). Si la sécurité est assurée le long des routes et/ou pour les visites de rapatriement, les réfugiés peuvent être encouragés à être rapatriés – tant que les visiteurs ne sont pas confrontés à la violence, comme cela a souvent été le cas en Bosnie. Il se peut que des ONG se chargent de ses activités, si le soutien et la formation appropriés leur sont accordés.

En Bosnie-Herzégovine, les parties à l'accord Dayton et la communauté internationale n'ayant pas réussi à établir un milieu sûr, peu de minoritaires sont retournés dans les régions de majoritaires, même plus de trois ans après la signature de l'accord. Les minoritaires qui restent dans les zones des majoritaires ont été continuellement harcelés et expulsés, de sorte que les communautés « d'ancrage » qui pourraient accueillir les personnes de retour et leur assurer une certaine sécurité ou réassurance ont progressivement quitté certaines régions. La population n'a guère confiance en la volonté de la communauté internationale d'assurer une sécurité pendant ou après leur retour, compte tenu que l'OTAN et la Force de police internationale organisée par l'ONU n'ont cessé d'affirmer que leurs mandats ne comprenaient pas la protection de la population civile.

Il y a toutefois eu des exceptions notables. Le contingent marocain de la SFOR (Force de stabilisation de l'OTAN), basé en Herzégovine, a pris l'initiative en 1998 de protéger des zones de retour aux alentours de Stolac (près de Mostar, ville principale d'Herzégovine). Une campagne avait été organisée pour détruire les habitations en Herzégovine ; des attaques contre les personnes de retour ont fait des victimes. Des centaines de maisons ont été détruites. L'auteur, qui traversait la région après le coucher du soleil en novembre 1998, a été surpris de voir des troupes marocaines bordant les routes d'entrée dans un village et maintenant une présence dans toute la région. Dans un village, où les Bosniaques et les Serbes sont retournés ensemble (vers une région de Bosnie sous contrôle des Croates), les troupes marocaines ont essentiellement « adopté » le village. Leur présence a permis de procéder aux travaux

de reconstruction et de réconciliation entre les anciens habitants. Les troupes américaines ont mené des activités similaires dans des villages aux alentours de la ville du nord de Brcko.

Accroître la protection

Documents/laissez-passer de protection

Les documents ou laissez-passer de protection peuvent dissuader les gardes aux postes de contrôle de commettre des abus, pendant les périodes de transit ou lorsque des rafles ou des arrestations se produisent. Un laissez-passer informe les autorités que quelqu'un de l'extérieur s'intéresse au sort de la personne qui présente le laissez-passer.

A quelques exceptions près, le personnel d'exécution interviewé en Bosnie pendant la guerre a fermement approuvé le concept des documents de protection. Le personnel du HCR chargé de la protection a exprimé son désir de coordonner et d'émettre des laissez-passer, en collaboration avec les gouvernements ou d'autres organismes ou personnes ayant le même désir. Les documents émis par des gouvernements neutres ou par des parties que les autorités respectent seraient des plus efficaces, selon l'opinion des agents d'aide de secours, mais le personnel du HCR chargé de la protection estimait que des documents émis par des organismes d'aide de secours internationales pourraient avoir le même effet.

Selon le point de vue du personnel d'exécution du CICR, les laissez-passer de protection pourraient être utiles en Bosnie, mais uniquement s'ils sont émis par une puissance de protection ou sur la promesse qu'un autre gouvernement se chargerait de réinstaller les populations ou de les faire sortir. « Il y a si peu de respect pour les organisations [internationales] que ces documents pourraient même susciter de l'opposition » a averti un délégué du CICR pour la protection, en exercice à Banja Luka en Bosnie sous contrôle des Serbes. « Toutefois, les gens veulent toujours une sorte de lettre. Les militaires veulent la garantie que les gens prévoient de partir, et des documents sont donc utiles. Pourtant, nous devons poser la question, à savoir qui sont ceux qui recevront ces lettres ? »

En Croatie, le HCR a émis des lettres de protection aux réfugiés hommes en âge de faire leur service militaire, qui sont en danger d'être refoulés. Son personnel de terrain, et d'une autre organisation internationale ont aidé à recueillir la documentation nécessaire et à distribuer les lettres dans les camps de réfugiés. Les récipiendaires ont reçu des duplicatas de ces lettres et ont été avisés de les mettre en lieu sûr, car la police les déchire à l'occasion. Les lettres indiquaient que la personne titulaire du document était sous la protection du HCR. Une photo du réfugié était jointe, et des renseignements identifiant cette personne, comme son nom, sa date et son lieu de naissance, y figuraient. Fait important,

le sceau officiel du HCR était apposé sur la lettre. Dans la grande majorité des cas, ces lettres empêchaient l'arrestation ou le refoulement des réfugiés qui en étaient titulaires.

Les facteurs énoncés ci-après semblent rendre plus efficaces les documents de protection :

1. Une partie – un gouvernement, une organisation, un groupe religieux ou civique, etc. – reconnue ou respectée par les autorités, doit émettre les laissez-passer, dans la mesure du possible. La validité de ces documents augmente si les autorités considèrent que la partie émettrice est neutre, alliée ou puissante ;
2. Les documents devraient avoir une apparence officielle (timbres, sceaux, signatures, etc.) ;
3. Un nombre limité de documents de protection devrait être émis (ils devraient normalement être distribués au segment de la population en danger le plus vulnérable). Ces documents peuvent perdre de leur validité si un trop grand nombre est en circulation. Les autorités peuvent s'alarmer si les titulaires de ces documents sont trop nombreux et elles peuvent commencer à les rejeter ;
4. Les autorités peuvent être persuadées de respecter les documents, en fonction de ceux qui les émettent. Si les autorités acceptent de coopérer, et émettent l'ordre que ces documents doivent être respectés, leur validité augmente. Des accords peuvent être publiés si cela peut permettre d'assurer que les documents seront respectés par les soldats, la police et les responsables officiels ;
5. Quelque chose doit se produire si le document est rejeté – une action doit être prise par quelqu'un, quelque part.

Un avertissement concerne l'emploi de documents sur lesquels figurent l'origine ethnique ou la religion des personnes. Des mesures doivent être prises en vue de déconseiller que de tels renseignements paraissent sur les cartes d'identité qui sont émises par des autorités ou autres. De même, dans certains cas, une fausse documentation sur l'origine ethnique ou la religion est utilisée pour protéger certaines personnes. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, par exemple, des certificats de baptême ont été délivrés à des Juifs par quelques membres du clergé chrétien qui ont eu cette brillante idée. Par un ironique retournement de situation, un citoyen juif en Bosnie au cours de la guerre récente, a délivré des certificats d'antécédents juifs à des minorités que l'on menaçait d'internement dans des camps de détention. Les autorités locales ne se sont pas opposées aux documents : elles ne voulaient pas que la communauté juive les accuse d'antisémitisme (Paul, 1997).

Renforcement des capacités pour l'autoprotection

Les personnes en danger ont souvent les meilleures idées sur les mesures de protection qui pourraient être les plus efficaces. Elles conçoivent, dans la mesure du possible, leurs propres stratégies de protection. Elles créent des systèmes de communication. Elles apprennent à reconnaître ceux en qui elles peuvent avoir confiance et ceux en qui elles ne peuvent pas. Elles créent des cachettes et apprennent à échapper à la détection. Elles sentent quelles autorités sont les plus dures et quelles sont les plus influençables.

Il ne fait aucun doute, toutefois, que les personnes en danger sont fort défavorisées. Habituellement, elles n'ont guère de pouvoir politique, voire même aucun, et souvent elles ne peuvent se procurer ni de l'argent, ni d'autres ressources. Leurs moyens pour communiquer avec d'autres personnes en danger ou avec le monde extérieur sont bien souvent extrêmement limités. Elles ont peur, pour elles-mêmes et pour les membres de leur famille ; de ce fait, elles font souvent preuve d'extrême prudence – ce qui, à la fois les aide et les restreint. Elles ont besoin d'un soutien pratique et psychologique ; elles ont besoin de savoir qu'elles ne sont pas seules.

Les organisations internationales doivent trouver de meilleurs moyens pour offrir un soutien en temps voulu - à l'intérieur comme à l'extérieur des régions - aux personnes qui sont disposées à parler franchement ou agir contre les régimes ou autorités qui ne respectent pas les droits de l'homme. L'un des avantages majeurs de la liaison entre les ONG internationales et les ONG locales est le degré de protection dont bénéficient les membres des ONG locales qui menacent de signaler les abus rapidement, ce qui peut compromettre l'image du gouvernement aux yeux de la communauté mondiale (Fitzpatrick, 1994). Même les groupes qui ont une participation limitée peuvent, par ces contacts, exercer davantage de pression en vue de faire respecter les droits de l'homme. Mais exposer le gouvernement publiquement ne suffit pas et, dans certains cas, cette publicité peut avoir des conséquences nuisibles. Des mesures effectives doivent être prises là où les personnes en danger vivent.

Ceux qui s'occupent de la protection doivent garder contact régulièrement avec les représentants des groupes en danger, afin d'établir des systèmes de communication, analyser la fréquence des abus et évaluer les méthodes de protection.

Les personnes en danger ont besoin de pouvoir communiquer rapidement des informations au monde extérieur ou à d'autres personnes à l'intérieur. Un financement est souvent nécessaire pour les moyens de communication (service téléphonique et télécopieurs) et pour le matériel informatique qui facilitera la capacité de gérer des réseaux. Il est important de prévoir d'avance les difficultés de communication qui pourraient survenir

Point : prise d'action des diplomates

Les documents de protection ont peut-être été les plus efficaces à Budapest pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsque Raoul Wallenberg en collaboration avec d'autres personnes a créé des laissez-passer pour protéger les citoyens juifs craignant d'être appréhendés, déportés et attaqués physiquement par les Nazis, Arrow Cross de Hongrie et des groupes de brutes armés.

Avant l'arrivée de Wallenberg, la mission suédoise avait délivré des « passeports suédois provisoires » qui, dans certaines conditions, ont été remis à des ressortissants non suédois. La légation a convaincu les autorités hongroises que les Juifs titulaires de laissez-passer devaient être exemptés de porter l'étoile juive en public, ce qui leur permettrait d'éviter d'être soudainement internés ou déportés. Afin d'éviter de « noyer le marché », amoindissant la validité des documents en conséquence, la légation a conçu d'autres types de documents. En Suède, par exemple, comme une grande partie de la population d'origine juive avait fait une demande de citoyenneté suédoise pour les membres de leurs familles qui étaient restés en Hongrie, la légation a émis des certificats indiquant qu'une décision serait prochainement prise et priant les autorités civiles et militaires de tenir pleinement compte du fait que les titulaires de ces certificats seraient probablement bientôt des citoyens suédois. Mais, lorsque les autorités hongroises ont décrété que toute citoyenneté étrangère émise après le 19 mars 1944 (jour de l'invasion allemande de la Hongrie), ne serait pas reconnue, ces certificats ont perdu leur validité. Bien que peu de personnes ont réellement pu s'échapper à l'aide de ces documents, ils ont tout de même été utiles pour gagner du temps pour les personnes en danger (Anger, 1996).

Selon Bierman, son biographe, Wallenberg, sachant combien l'apparence importait lorsqu'il s'agissait de négocier avec les responsables officiels allemands et hongrois, et conscient des difficultés encourues auparavant à cause des documents délivrés par la légation, il a conçu :

Un passeport suédois très impressionnant d'apparence, pour remplacer les certificats quelque peu communs émis jusqu'à cette date. Sa formation d'architecte et son talent de dessinateur lui ont servi à cet égard et le passeport Wallenberg s'est avéré être une idée de génie. Il l'a fait imprimé en jaune et bleu et portant l'emblème de la triple couronne du gouvernement royal suédois ; des sceaux, timbres, signatures et contresignatures y ont été apposés. Bien qu'il n'ait absolument aucune validité en matière de droit international, il a inspiré du respect, avisant les Allemands et les Hongrois que le titulaire n'était pas un exclu abandonné, mais sous la protection d'une grande puissance neutre d'Europe (Bierman, 1981).

Wallenberg a cajolé, soudoyé et même forcé par le chantage les autorités pour l'autoriser à délivrer d'autres laissez-passer de protection. Il a même persuadé les autorités d'annoncer à la radio que ces laissez-passer devaient être respectés. « Constatant l'efficacité des passeports, d'autres missions neutres commencèrent à faire de même. Même la mission espagnole de Franco en Hongrie s'est mise à l'oeuvre, puis la nonciature papale [mission papale diplomatique dirigée par un nonce, le plus haut représentant papal auprès d'un gouvernement civil] a délivré des milliers de certificats de baptême et des sauf-conduits pour les Juifs » (Bierman, 1981).

Lors d'une initiative diplomatique unique, les Suisses ont repris les intérêts hongrois de El Salvador, à la demande des Etats-Unis, et ont offert à plusieurs milliers de Juifs un document de citoyenneté pour El Salvador. En fait, il n'y avait absolument aucun citoyen Salvadorien en Hongrie, ce dont les Américains étaient parfaitement conscients (Anger, 1996).

Pendant les périodes de grande persécution, les laissez-passer de Wallenberg ont été particulièrement précieux. Vers la fin de la guerre, la situation à Budapest s'est empirée. Des bandes de brutes appartenant à Arrow Cross, certains seulement des adolescents, parcouraient les rues de la ville, battant, violant, volant et tuant des personnes, sans guère d'intervention de la police, voire même aucune. « Les laissez-passer de protection [émis par d'autres] n'offraient souvent aucune protection aux Juifs que les bandes d'Arrow Cross attrapaient dans les rues, mais dans un nombre surprenant de cas, les laissez-passer « Wallenberg » ont continué d'impressionner les autorités (Anger, 1996).

Lorsque des déportations par train étaient prévues, Wallenberg avait des guetteurs qui l'avertissaient, de sorte qu'il pouvait arriver à la gare avant que le train en question ne démarre. En informant les Allemands que certaines personnes dans le train figuraient sur la liste des titulaires de passeport de protection, il faisait descendre du train un grand nombre de personnes qui (comme Wallenberg les en instruisait) présentaient des documents en Hongrois, documents que ne pouvaient lire les Allemands. Sa ruse marchait (Anger, 1996).

Lorsque des citoyens juifs ont été expulsés de Budapest et envoyés à pied à Auschwitz, Wallenberg a organisé des camions pour les suivre ; il faisait arrêter certaines personnes pour vérifier si elles avaient des laissez-passer de protection suédois. Ceux qui en avaient étaient placés dans les camions et renvoyés à Budapest. Wallenberg conduisait avec sa secrétaire, qui armée d'une machine à écrire, tapait encore d'autres laissez-passer de protection avec de faux noms. Wallenberg a distribué autant de laissez-passer que possible à autant de personnes que possible (enregistrement en vidéo Aaron & Harel, 1984). Il est même allé jusqu'à établir des « postes de contrôle humanitaires » le long des routes et à la gare frontière pour entraver la déportation de Juifs. Environ 1500 Juifs ont ainsi pu être renvoyés à Budapest (Anger, 1996).

pendant une période de répression ou une crise, de sorte que si les communications sont interrompues, d'autres peuvent encore fonctionner.

Ateliers d'autoprotection

Des ateliers organisés pour les défenseurs locaux des droits de l'homme et pour d'autres citoyens qui s'intéressent à la protection, ont eu lieu dans bien des régions du monde, dans le but de leur donner des informations juridiques, de décrire des méthodes de suivi et de renforcer leurs compétences en gestion de réseaux. Certains ateliers peuvent aussi aider des groupes ou des personnes en danger à analyser la fréquence des abus et à élaborer ou approfondir des stratégies pratiques d'autoprotection. Lors d'un atelier, les participants peuvent échanger des informations sur la manière de se comporter en cas de prise d'otage, par exemple. Il est évident que ce genre de tactiques n'est susceptible de réussir que dans les situations où les enlèvements sont une méthode d'intimidation et non pas si l'intention première est d'assassiner et de « faire disparaître » la victime.

Les organisations qui traitent des crises de viol et de la violence dans les ménages ont également cherché à cerner les méthodes de survie qui pourraient éventuellement être adaptées à d'autres situations.

Pour des raisons manifestes, des précautions doivent être prises pour s'assurer que les participants aux ateliers ne sont pas exposés à de plus grands risques. S'il est trop dangereux de les organiser localement, les ateliers pourraient avoir lieu ailleurs et les résultats pourraient être communiqués ultérieurement à ceux qui n'auront pu y assister.

Surveillance organisée par les habitants d'un quartier ou par les villages

Cette tactique consiste à organiser des gardes (périodes d'observation) dans les quartiers à hauts risques. Les personnes de garde ont l'instruction de signaler à un point central toute activité inhabituelle, afin de se procurer de l'aide. Les systèmes qui permettent de prévenir les organisations internationales (si elles sont présentes) 24 heures sur 24 doivent être mis en place, dans la mesure

du possible, en particulier dans les cas où la police ou d'autres autorités sont coupables d'avoir commis des abus ou ne sont pas capables ou disposées à protéger les citoyens.

Il n'est pas nécessaire que les systèmes d'alerte soient « high tech ». Au Rwanda, selon un agent de surveillance des droits de l'homme, les expatriés d'une région se sont rendus de village en village pour aborder avec des résidents tutsi le problème des incursions de la milice hutu dans les habitations/villages tutsi. Les assaillants hutu connaissaient bien les villages, même où dormait chaque personne. Les villageois ont conçu un système de défense civil de base, en vertu duquel des guetteurs étaient postés juste à l'extérieur du village pour faire la garde. S'ils remarquaient tout mouvement suspect, ils tapaient très fort sur des jerrycans pour avertir ceux qui dormaient. L'avertissement circulait et était transmis à d'autres villages et un système d'alarme permettait de notifier les forces de défense locale, en cas d'incursion.

Point : action des populations autochtones en Amérique centrale

De nombreux enseignements peuvent être tirés de l'expérience des ONG en Amérique centrale, mais un fait particulièrement instructif est que l'impulsion d'agir est venue de l'intérieur. Des ONG – intérieures et extérieures – ont estimé qu'il était moralement impératif de participer à des activités de protection et elles ont créé des alliances. Les ONG qui connaissaient bien la région ont pu rapidement passer de l'aide de secours à la protection. Des groupes organisés localement ont pris la tête dans ce domaine et se sont alliés à des groupes internationaux. A El Salvador, des organisations chargées du développement et liées aux paroisses, qui connaissaient bien les régions rurales, se sont rapidement réorganisées pour répondre aux situations d'urgence : « Comme elles avaient des liaisons dans les communautés les plus affectées par le conflit, elles ont combiné l'accès politique et physique avec leur engagement moral, ce qui se résume par l'expression « acompañamiento » (Eguizabal et al, 1993).

Le Rôle des ONG Chargé de l'Aide de Secours, dans le Domaine de la Protection

Reconnaître la nécessité d'aborder la question de protection

Dans d'autres contextes, l'expérience confirme que les ONG qui offrent une aide de secours sont stratégiquement bien placées pour renforcer la protection dont disposent les populations en danger. Elles peuvent le faire en ayant une présence stratégique sur le terrain (c'est-à-dire, en concevant et en plaçant stratégiquement les programmes d'aide de secours, en échangeant des informations avec les responsables des droits de l'homme, du maintien de la paix, et autres, et en plaidant en faveur de la protection avec les responsables officiels des gouvernements locaux et centraux). Les ONG peuvent aider à cerner et combler les lacunes existantes en s'engageant dans des activités liées à la protection, à bien des niveaux différents, sans être les « agents » des groupes chargés des droits de l'homme, ni intervenir dans les activités d'organisations dont le mandat prescrit la protection.

En outre, les ONG chargées de l'aide de secours et des droits de l'homme doivent trouver de meilleurs moyens d'influencer les négociations de paix et la planification des missions de maintien de la paix, de façon que la protection reste dans l'ordre du jour, tant sur le plan pratique que juridique. Etant donné l'état actuel des choses, ce point de vue peut sembler trop optimiste, mais les militaires engagés dans les missions de maintien de la paix ont commencé de reconnaître combien il était important d'accroître les contacts, et même la coordination avec les ONG dans les situations d'urgence complexes. C'est ainsi qu'elles auront probablement l'opportunité de s'engager dans des discussions pertinentes et de plaider en faveur de la protection avec

les forces de la paix. Comme Jacques de Milliano de MSF (1996) a affirmé « ... nous sommes plus que jamais informés et professionnels, et pourtant nous semblons incapables de mobiliser une volonté politique suffisante pour changer le cours des tragédies humaines ... Mais, mobiliser l'indignation du monde entier en vue des atrocités commises et de la misère existante, ne pourra jamais suffir. Nos sociétés civiles nous ont confié à nous, les organismes chargés des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, la mission de faire la différence par le biais de nos actions » (Milliano, 1996).

Les ONG devraient également être plus compétentes à se servir du pouvoir et de l'influence considérables à leur disposition pour demander que les questions de protection et d'autres aspects humanitaires soient pris en compte lors des réunions politiques de haut niveau du Conseil de sécurité de l'ONU et d'autres fora. Les gouvernements ne peuvent se permettre d'ignorer l'aptitude des ONG à influencer sur l'opinion publique et mobiliser l'action : ensemble, les ONG représentent la deuxième plus grande source d'aide au développement et de secours, juste après les donateurs gouvernementaux bilatéraux (Donini, 1995). Donini cite en exemple le rôle de *Africa Watch*, MSF France et Belgique, *Oxfam* et *African Rights* à Londres qui exigeaient une réponse (bien qu'en retard) à la crise au Rwanda. Les ONG peuvent jouer un rôle important en faisant fonction d'intermédiaires entre les groupes hostiles et la communauté internationale dans les négociations de paix ; elles peuvent aussi servir d'interlocuteurs lorsqu'un gouvernement central ne fonctionne pas. Elles ont déjà acquis de l'expérience en oeuvrant dans les zones de conflit et avec des populations isolées et elles ont la capacité opérationnelle de répondre rapidement aux situations d'urgence complexe.

Ceci laisse entendre que les ONG disposent d'une force d'appui énorme. Elles sont devenues des acteurs potentiellement majeurs dans un milieu traditionnellement réservé aux diplomates et aux organisations intergouvernementales (OIG) et leur nouvelle influence peut être mise au service de la protection.

« Comme les conflits locaux de forte ou faible intensité se poursuivent dans le monde entier », a affirmé Helga Baitenmann (1994) « les gouvernements d'accueil, l'ONU et les superpuissances toujours présentes sont susceptibles de se tourner vers les ONG pour leur aide. Les ONG devront prendre des décisions difficiles à propos des conséquences qui résulteront de leur participation ». Le climat est parfait pour explorer de nouvelles façons d'envisager la protection et pour faire participer les ONG dans la planification et la mise en oeuvre de la protection.

« Les nouveaux raisonnements portant sur les questions des réfugiés, comme la protection préventive, l'aide dans le pays, la responsabilité du pays d'origine, le suivi, les systèmes d'alerte précoce et les modes d'action d'ensemble entraînent les institutions humanitaires de plus en plus profondément dans le conflit armé » a affirmé le HCR dans son rapport intitulé *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection* (L'état des réfugiés dans le monde : l'enjeu de la protection) (UNHCR, 1993). Cette déclaration a été écrite avant les conflits qui ont eu lieu au Rwanda, en Tchétchénie et au Kosovo. Depuis, les ONG ne savent que trop bien ce que signifie être « entraîné ».

Pourtant, c'est peut-être l'unique opportunité qu'ont les ONG d'intervenir lorsque des civils sont en danger et elles peuvent souvent exercer leurs activités en dehors des contraintes politiques qui parfois entravent les politiques et les actions des OIG et des gouvernements nationaux (*ibid.*).

Se démener pour savoir comment agir

La présence accrue des ONG internationales dans les zones de conflit signifie que les agents d'aide de secours sont directement témoins des violations commises, plus fréquemment que par le passé. A présent, les effectifs des ONG sont, en fait, les principaux témoins, surtout dans les situations où des personnes sont déplacées, lorsque d'autres ressortissants internationaux ne sont peut-être pas présents (*ibid.*).

Un agent d'aide de secours qui a rempli de nombreuses missions, dont plusieurs dans des points chauds, fait part de son expérience au Kosovo en 1998. Alors qu'il livrait des sacs de farine à des villages éloignés, il a découvert une famille rassemblée autour d'une feu de bois près des ruines de leur maison qui avait été détruite lors d'une attaque des forces de sécurité serbes. « Nous n'avons

pas besoin de vos vivres » lui ont-ils dit, « Vous voyez cette colline là-bas ? Juste de l'autre côté, il y a des forces Serbes. Pouvez-vous garer votre camion et rester avec nous un moment ? ». Il ne pouvait pas – il fallait qu'il continue pour finir ses livraisons aux autres villages. Une autre fois, le même agent d'aide a vu quelques civils être saisis sous la menace de fusils dans un champ, alors qu'il passait dans un convoi d'aide. Le HCR à Pristina a été informé de la situation par radio, mais le convoi a poursuivi son chemin sans s'arrêter. Après tout, ce n'était pas aux conducteurs des convois de prendre des risques pour protéger les civils. Mais l'agent d'aide a remarqué l'ironie de la situation où des vivres étaient livrés à des personnes qui avaient manifestement bien plus besoin de protection. « Je pouvais leur donner un sac de farine » a-t-il dit, « mais leur besoin immédiat était de se sentir en sécurité ».

Ceci ne veut pas dire, toutefois, que les services offerts par les organisations d'aide de secours sont un élément critique de tout projet général de protection. Mais bon nombre d'ONG reconnaissent que si elles sont présentes dans les zones où des abus sont commis, elles ont une obligation d'agir qui va au-delà de leur mission traditionnelle d'offrir des services médicaux et une aide de secours. On pourrait considérer que nourrir les affamés et soigner les blessés ou les personnes déplacées constitue une activité de protection, mais si les ONG répondent à ces nécessités sans prêter suffisamment d'attention au besoin de sécurité physique des personnes victimes d'attaques directes ou indirectes, elles s'égarer de leur chemin. On a trop souvent tendance à donner le nom de crises humanitaires à ce qui est, en réalité, un manque de protection ; malgré le fait que le terme « humanitaire » signifie aussi que les personnes doivent être traitées de façon humaine et digne, on estime souvent que l'aide humanitaire est l'apport d'un soutien sous forme de vivres, d'abris et de soins médicaux. Cette interprétation détourne l'attention du véritable problème qui, à la fois, entraîne la nécessité de fournir ces services mais qu'il n'est pas possible de résoudre en distribuant des produits et services de secours.

Les implications pour la planification des programmes varient énormément lorsque l'accent est porté sur la protection. « Nous ne parlons pas de populations dans le besoin » fait remarquer Jacques de Milliano, directeur de MSF-Pays-Bas. Nous préférons les appeler des populations en danger » (de Milliano, 1996). Ce n'est donc pas surprenant que les préoccupations du MSF ont souvent un rapport direct avec la protection sur place.

Bien que quelques ONG d'aide de secours humanitaire – comme MSF - s'intéressent profondément à la question de savoir comment agir dans les situations d'urgence occasionnées par des attaques ciblant intentionnellement les civils, cet aspect n'est pas très bien défini pour beaucoup d'autres organismes. Pourtant, depuis plusieurs années, la protection est un terme qui est devenu plus

Point : Operation Lifeline Sudan – vers une méthode intégrée de protection

Operation Lifeline Sudan (OLS) sert de modèle de coopération possible dans le domaine de la protection entre les OIG et les ONG sur le terrain.

L'OLS a tout d'abord entrepris de négocier des « Règles fondamentales » formelles avec les mouvements d'opposition armés, en vue d'améliorer la sécurité du personnel exécutant, après l'assassinat de plusieurs agents humanitaires et journalistes. En 1994, l'OLS a constaté que ces Règles fondamentales pourraient potentiellement servir à remédier au fait que les groupes d'opposition armés ne respectaient pas les principes humanitaires, s'il s'engageait dans un accord conjoint réexaminé qui déterminerait les obligations à la fois des agents de l'aide et des belligérants. Ceci offrait, avant tout, l'opportunité de « joindre l'apport d'une aide humanitaire à la protection des civils comme parties intégrales et inséparables de leur mandat » en se fondant sur la Convention sur les droits de l'enfant et sur le principe d'une programmation basée sur les droits et non sur les besoins. UNICEF a également tiré des conseils du document du Département de l'ONU pour les Affaires humanitaires (DAH) intitulé « Respect des mandats humanitaires dans les situations de conflit », dans lequel il est énoncé que la protection des civils est au centre de l'initiative humanitaire pendant un conflit armé (RRN Dossier thématique 21, 1997).

Les principes dans les Règles fondamentales énonçaient précisément les obligations à la fois des organisations humanitaires et des belligérants, en particulier « le droit à l'aide humanitaire », « la neutralité » (définie comme étant le refus de soutenir l'une ou l'autre partie dans le conflit ou de se servir de l'aide pour promouvoir un ordre du jour politique ou religieux), « l'impartialité » (apport d'une aide en fonction des besoins, quels que soient les facteurs raciaux, ethniques, religieux ou politiques), « la responsabilité envers les donateurs et bénéficiaires », « la transparence » (bien qu'une transparence totale ne fasse pas l'objet d'un accord unanime au sein des parties), le renforcement des capacités des ONG locales et intra-OLS, et « la protection des civils et du personnel d'aide de secours », fondés sur les principes du CICR et les Conventions de Genève (*ibid.*).

L'OLS a appris que certains membres des groupes armés considéraient que leur coopération était une preuve de la juste cause de leur mouvement et une façon de les rendre crédibles et légitimes aux yeux de la communauté internationale. Bien que la sincérité de certains suscitait des doutes, d'autres semblaient s'être réellement engagés à apporter des changements.

Plusieurs ONG en dehors de l'OLS étaient sceptiques au sujet de l'accord, inquiètes qu'on s'attende peut-être à ce qu'elles soient des agents de surveillance des droits de l'homme, ce qui compromettrait leur capacité à mener des missions. En rétrospective, affirme Levine, « nous n'avons pas agi suffisamment pour faire participer [ces ONG] - ou les donateurs - dans le processus » (*ibid.*).

La dissémination des Règles fondamentales et des principes dont elles découlaient était une tâche difficile. Il était évident que la participation de membres influents de la communauté - comme des chefs militaires, des représentants des ONG locales, des chefs de groupes de femmes, des chefs, des aînés, et des chefs religieux - était nécessaire. Il est intéressant de noter que l'OLS avait décidé d'organiser des ateliers de formation pour les militaires et les civils ensemble.

Mise à part l'offre d'informations sur les principes humanitaires, l'OLS aspirait à contribuer au renforcement des capacités, en particulier parmi les paroisses et les ONG locales, et de ceux qui s'intéressaient spécifiquement aux droits de l'homme et à la protection.

Deux difficultés ont été rencontrées lors du projet ; le manque de disposition de la part des ONG d'échanger des informations concernant les violations des Règles fondamentales ou d'autres sujets délicats, et le fait de ne pas avoir établi un système par lequel les difficultés pourraient être rapidement cernées, vérifiées, et suivies. Le fait qu'aucune responsabilité n'était intégrée au contrat (les violations n'étaient pas sanctionnées) était une omission grave (*ibid.*).

L'OLS a parfois quitté certaines régions, car les conditions de travail étaient impossibles. Toutefois, il a constaté que les ONG s'opposaient fortement à la suppression d'aide pour les nécessiteux pour cause d'abus commis par des autorités politiques et militaires locales. Selon l'OLS, une telle action constituait une violation des Règles fondamentales, qui énonçaient que l'aide humanitaire était un droit.

Malgré ses insuffisances, l'initiative OLS représentait un développement important dans l'aide humanitaire, car il plaçait la protection au centre de ses activités. Certes, les Règles fondamentales ont fait prendre conscience bien davantage aux communautés militaires et civiles de leurs obligations à protéger les populations civiles et veiller à ce qu'elles reçoivent une aide humanitaire. Il est regrettable, toutefois, comme cela a été le cas dans la majorité, voire la totalité des conflits récents, que le manque de mécanismes pour leur mise en application - entraînant l'impunité - ait ruiné leur chance éventuelle de succès.

courant dans le vocabulaire de l'aide de secours. Ceci dit, le concept de la participation des ONG à la protection des civils n'est pas un fait nouveau. Ces organisations ont réalisé des programmes de protection énergiques pendant la Seconde Guerre mondiale et les conflits en Amérique

centrale. En Bosnie-Herzégovine, plusieurs ONG d'aide de secours sont engagées dans des activités qui concernent la protection sur place (comme la distribution de « cartes bleues » permettant aux personnes de s'échapper dans certains cas)¹⁰. Ces activités ont souvent

été exécutées de façon ponctuelle par des personnes qui se sont sentis obligées d'agir. Après l'expérience de *World Vision* au Rwanda, Jeff Thwinda de *World Vision* a demandé si l'organisation ne devrait pas participer davantage à la protection, voire même s'associer aux organismes chargés des droits de l'homme, le cas échéant (Brandt, 1995). Il n'empêche que peu d'organisations d'aide de secours semblent avoir saisi la notion qu'elles ont un rôle important à jouer dans le renforcement de la protection. Les conditions actuelles exigent un mode d'action plus pro-actif que celui adopté ces derniers temps et la participation d'organisations plus nombreuses et plus variées.

Bon nombre d'ONG ne cessent de s'inquiéter que leurs missions pourraient être compromises si elles s'occupaient visiblement (ou même discrètement) du suivi de la protection et de l'établissement de rapports à cet égard. Ces ONG ont de la difficulté à se représenter le rôle qu'elles pourraient jouer, en dehors de plaider publiquement en faveur de la protection ou de transmettre des informations à des groupes dont le mandat consiste spécifiquement à protéger les populations ou à faire respecter les droits de l'homme.

On peut considérer que la participation d'ONG dans le domaine de la protection se produit selon un continuum qui offre d'amples opportunités pour qu'elles s'y engagent et qui peut ou non occasionner des débats sur les droits de l'homme. Chaque ONG présente sur place peut jouer un rôle dans le domaine de la protection, qui « convient » à leur mandat et à leur mission. Les ONG peuvent choisir de renforcer la protection en établissant une présence stratégique dans une zone où des abus sont commis, en rendant visite aux personnes en danger, ou en offrant des services médicaux aux blessés et des vivres aux victimes que l'on a affamé de force. Certaines transmettent des informations discrètement, tandis que d'autres protestent publiquement.

Outre l'élaboration et le placement stratégiques des programmes d'aide, les activités de protection pourraient inclure l'offre d'une aide plus directe à cet égard, en servant, par exemple, d'intermédiaire pour transmettre des informations dans les situations d'urgence, en assurant un accès 24 heures sur 24 au personnel pendant les situations d'urgence, et en participant aux groupes de travail chargés de la protection.

Les ONG peuvent opter de créer des programmes qui leurs permettront d'accéder aux populations en grand danger, ou peuvent décider d'accompagner physiquement des personnes qui retournent dans des milieux risqués. Quelques unes choisiront de s'engager dans des activités encore plus risquées pour sauver des vies, en cachant des personnes ou en les aidant à s'échapper. Chaque ONG présente sur place peut, sans doute, trouver sa place dans le continuum de protection en vue d'agir.

Enjeux pour les ONGs

Certaines ONG estiment qu'elles ont un rôle à jouer pour renforcer la protection des civils en danger, mais certains aspects donnent à réfléchir à bon nombre d'entre elles. Il est essentiel que ces aspects soient examinés, si l'on désire les encourager à inclure la protection dans leurs activités.

Mandats et missions

Les ONG doivent, tout d'abord, examiner comment leur participation à la protection pourrait affecter leur capacité à exécuter leur mission. Les ONG reconnaissent qu'elles n'ont ni l'expérience, ni l'infrastructure, sans mentionner le mandat, d'organismes comme le CICR et le HCR. Certaines préféreraient que la protection soit laissée à ces experts. Les ONG, dont la règle de conduite est de « En premier lieu, ne pas causer de mal », se soucient de savoir si elles sont capables de s'engager dans l'activité de protection d'une manière responsable. Elles s'inquiètent que si elles s'engagent dans cette activité, elles iraient au-delà de leurs capacités et compromettraient la sécurité de leur personnel et bénéficiaires de leur aide.

Perte de la neutralité telle que perçue

Les ONG craignent souvent que leur participation aux activités concernant les droits de l'homme ou la protection pourrait être perçue comme enfreignant le principe de neutralité (ne pas soutenir l'une ou l'autre partie dans un débat politique ou idéologique). Le regroupement des initiatives humanitaires avec les missions de maintien de la paix et les opérations militaires ont compliqué leurs efforts à maintenir leur identité et leurs missions séparées. Les organismes d'aide de secours sont de plus en plus entraînés dans des situations où les activités d'aide ne sont pas suffisamment soutenues par des initiatives visant à résoudre le conflit. L'effectivité des organismes internationaux en est compromise et met le personnel en danger. La sécurité des populations civiles s'aggrave d'autant plus, surtout si l'assistance sert à aider une partie à un conflit ou à camoufler le fait qu'une forte intervention extérieure est nécessaire.

Antonio Donini a fait remarquer qu'en Afghanistan, dans les années 80, de nombreuses ONG ont soutenu la résistance « moudjahiddin » et se sont opposées à aider la population civile dans les villes sous contrôle du gouvernement, bien que cette population avait manifestement besoin d'aide : « Aucune ONG basée à Peshawar a estimé qu'il était impératif d'offrir une aide humanitaire à ces innocentes victimes. Seul le CICR, et les institutions onusiennes par la suite, ont été présents en permanence des deux côtés ... De nombreux expatriés, présents depuis longtemps, employés par des ONG, se sont faits « moudjahiddin » en adoptant leur apparence, leur habillement, leur comportement et même leurs valeurs. Compte tenu du milieu politisé, les organismes humanitaires opéraient habituellement dans

un espace politique au lieu de promouvoir l'espace humanitaire et le respect des valeurs humanitaires ». Donini a poursuivi : « les organismes d'aide ne se sont pas ... critiqués eux-mêmes à propos des questions relatives aux droits de l'homme, y compris les droits des femmes ... Bien souvent, les ONG - et parfois même l'ONU - ont fait l'impossible pour tenir compte des questions relatives aux droits des femmes, acceptant - sans même vérifier - la prudence conventionnelle qu'il n'est pas possible d'aller à l'encontre de la tradition dans une société islamique » (Donini, 1996).

Donini a également affirmé que les ONG qui oeuvraient en Afghanistan « avaient tendance à appliquer des normes doubles, réprimandant le gouvernement de Kaboul pour ses « énormes violations des droits de l'homme » et n'épargnant rien pour obtenir des preuves à l'appui, mais elles restaient en grande partie silencieuses au sujet des atrocités commises par les moudjahiddin ... le problème était aggravé par l'engrenage officiel de l'ONU sur les droits de l'homme qui, au cours des deux visites annuelles du rapporteur spécial dans la région, ne favorisait pas une interaction réelle avec les organismes humanitaires (ou avec l'ONU politique) ... En y repensant, la mollesse des institutions onusiennes et le manque de direction de la part de l'organe de coordination onusien pour les questions relatives aux droits de l'homme, sont un exemple frappant de la perspective étroite qui était courante pendant la guerre froide » (*ibid.*).

D'après certains, les concepts de neutralité et d'impartialité n'interdisent pas une prise de position résolue au nom des victimes, mais supposent un engagement d'assister fermement les victimes, quel que soit leur côté. En d'autres mots, on peut être neutre en ce sens qu'on ne soutient ni l'une ni l'autre partie belligérante, mais il ne s'agit pas pour autant d'être indifférent aux abus et violations. On ne réagit pas en fonction de qui a commis la violation, mais en fonction du type de violation commise.

Perte d'accès et risque d'expulsion

Bon nombre d'ONG craignent de ne plus avoir accès aux populations, en raison de l'hostilité des autorités militaires ou civiles vis-à-vis des questions relatives aux droits de l'homme ou du fait qu'elles se sont engagées dans des activités de protection. Les ONG sont conscientes que, comme elles ne sont pas considérées être une partie neutre, leur position est défavorable. Des organismes internationaux ont parfois été obligés de quitter des pays après avoir « publié » les abus dont ils avaient été témoins.

Joan Fitzpatrick, auteur d'un livre sur les droits de l'homme pendant des états d'urgence, a fait remarquer que « Etant donné les ressources inadéquates dont dispose le Centre de l'ONU pour les droits de l'homme [à présent, dans le bureau du Haut Commissaire de l'ONU pour les droits de l'homme (HCDH)], la

prolifération d'organes créés par traités, d'organes thématiques et ponctuels, et le fait que la Sous-commission [de l'ONU pour les droits de l'homme] ne cesse d'autoriser d'autres études abstraites sur les questions relatives aux droits de l'homme, on ne peut prévoir qu'une chose : les institutions se fieront de plus en plus aux ONG pour leur fournir des renseignements sur les pratiques en matière de droits de l'homme » (Fitzpatrick, 1994).

Dans certains pays, les spécialistes en matière de santé ont la responsabilité professionnelle de signaler tout mauvais traitement d'un enfant qu'ils soupçonnent. Devrait-on appliquer ces mêmes normes lorsque des experts internationaux constatent des abus en matière de droits de l'homme ou des violations du droit humanitaire international ? *Amnesty International* (AI) soutient que l'échange d'informations concernant les abus des droits de l'homme devrait se faire au niveau mondial. AI transmet des observations directes sur les signalements principalement aux institutions onusiennes, mais ils encouragent chaque témoin international sur place de signaler les abus : « le personnel d'exécution international, y compris ceux qui sont engagés dans des missions militaire, civiles et humanitaires, doivent signaler toute violation des droits de l'homme dont ils sont témoins ou les allégations sérieuses qu'ils reçoivent, et ce en passant par des voies explicites et appropriées » (AI, 1994).

AI laisse entendre que l'ONU devrait être prêt à répondre à ses signalements. Pourtant, on n'est pas toujours certain de savoir quel organisme doit les recevoir. En outre, l'ONU n'est pas toujours présent dans les zones de conflit et les institutions onusiennes ne sont pas non plus toutes intéressées à traiter des plaintes à propos d'abus des droits de l'homme ou de la nécessité de répondre de manière pratique aux difficultés touchant la protection. Les instructions données au personnel d'exécution devraient donc comprendre des informations spécifiques sur la manière dont les violations des droits de l'homme ou les questions de protection doivent être signalées et à qui, compte tenu de la structure organisationnelle spécifique à la région où ils travaillent.

Une étude de 1990 sur la surveillance des droits de l'homme concernant les Issaks dans le nord de la Somalie, a révélé que les organismes d'aide de secours n'estimaient pas que la surveillance des droits de l'homme faisait officiellement partie de leur mission - ou qu'elle devrait en faire partie - malgré les abus importants commis dans les régions où des OIG et des ONG oeuvraient. Selon le rapport, « Certains organismes ont mentionné que leurs signalements des tensions et des incidents violents dans la région ne prenaient en compte les abus des droits de l'homme que comme indicateurs du contexte général ou régional de leurs missions dans le pays ». En outre, on a constaté que les organismes ne savaient guère comment surveiller les abus ou les signaler. Les enquêtes ont mis en relief la

nécessité de maintenir une position neutre non politique et la nécessité de maintenir de bonnes relations avec les autorités (Beyer, 1990). Neuf ans plus tard, ces questions continuent d'être une préoccupation majeure des ONG. Si l'accès aux populations est interdit aux ressortissants internationaux ou s'ils sont expulsés, les ONG locales jouent un rôle bien plus important en surveillant la situation des droits de l'homme et en répondant aux difficultés de protection qui affectent leurs bénéficiaires, mais bien entendu, les risques de sécurité sont souvent aussi bien plus élevés pour les ONGs locales.

En 1994, au Liberia, la plupart des organismes humanitaires n'ont pas pu accéder à la plus grande partie du pays, mise à part la capitale Monrovia, bien que ce soit dans les campagnes où de nombreux abus des droits de l'homme étaient commis. Concernée par la manque d'informations, une ONG humanitaire a décidé de recruter du personnel local pour mener discrètement une enquête sur des allégations d'abus et a ensuite transmis ces informations à des organismes chargés des droits de l'homme (MSF, 1996). Dans les situations où leur accès est menacé, il est important d'essayer d'établir des systèmes de soutien, de sorte à ne pas interrompre le flot de renseignements concernant la protection. Les ONG internationales peuvent donner leur appui aux ONG locales dans ce domaine en examinant avec elles les options éventuelles, si possible avant qu'une crise ne se produise, et en leur offrant un soutien concret, comme des radios, des télécopieurs, des ordinateurs ou d'autres moyens de communication.

Tout en admettant que la perte d'accès aux populations en danger est une question préoccupante, Jacques de Milliano, directeur de MSF-Pays-Bas, a aussi affirmé « J'estime que le silence est le risque véritable qui menace nos missions et nos déontologies ... nombreux exemples montrent qu'en défendant les droits de l'homme, on accroît en fait les chances d'accéder aux victimes et d'améliorer la sécurité de notre personnel, comme cela a été le cas au Burundi » (*ibid.*).

Les organismes qui s'occupent de la protection doivent toujours suivre une ligne bien démarquée, mais la planification stratégique, la coopération et la coordination sur place (« l'union fait la force », en quelque sorte) pourrait aider à maintenir une stratégie de protection large, en vertu de laquelle la responsabilité des activités de protection n'incombe pas à un seul organisme. Il est préférable que les ONG oeuvrent en coalition avec d'autres ONG plutôt que seules, en ce qui concerne les questions délicates, mais parfois, la perception de liaisons entre les ONG et les groupes chargés des droits de l'homme a causé des difficultés supplémentaires. La solution est de « réfléchir intelligemment » sur la manière de s'engager dans des programmes et des activités et de les présenter de façon à ce que les autorités et/ou les populations les acceptent plus volontairement. Il est crucial que le personnel d'exécution qui est dans le domaine de la protection soit compétent en matière de

négociation et de médiation. La confiance en soi et la persévérance, complétées par une dose de diplomatie et de tact, sont des qualités essentielles au maintien de l'équilibre entre un mode d'action trop agressif et un mode d'action trop consentant.

Formation et préparation du personnel

Comme énoncé plus haut, la présence et les actions des agents d'aide de secours internationaux offrent un niveau de protection aux personnes en danger. Ce personnel joue un rôle important, car il accorde une attention à la nécessité d'assurer une protection au niveau de l'exécution. Sur place, toutefois, les agents d'aide de secours sont souvent jeunes et inexpérimentés. Ils savent difficilement comment agir lorsqu'ils constatent des abus des droits de l'homme, surtout si ces abus sont commis en dépit de la présence de témoins internationaux, si leur mandat ne prescrit pas clairement la protection, et si leur propre sécurité est menacée. Ils n'ont pas suffisamment de renseignements pour savoir ce qu'ils doivent signaler et à qui et ils ne sont pas certains du niveau de participation que leur propre organisation attend d'eux sur le terrain. Comme mentionné plus haut, certains agissent de façon ponctuelle, avec ou sans le soutien, peut-être, de leur siège.

Tous ceux qui travaillent dans des zones de conflit ont sans doute besoin d'informations sur ce qu'ils doivent faire s'ils constatent eux-mêmes de graves lacunes dans le domaine de la protection ou si celles-ci sont signalées par des réfugiés, des personnes déplacées ou en danger. Les agents d'aide ont également besoin de savoir ce qu'ils doivent faire s'ils sont menacés. Peu d'entre eux mentionnent avoir eu de réunion préparatoire à ce propos. Une autre difficulté est que les équipes ne se chevauchent pas suffisamment pour permettre à celles qui prennent la relève de recueillir le plus d'informations possibles des équipes sortantes. Le personnel qui prend la relève perd un temps précieux à refaire des évaluations et peut commettre de graves erreurs si leurs décisions reposent seulement sur des informations partielles.

Un analyste de politique pour le Comité américain pour les réfugiés a révélé que, au Rwanda, les ONG ont contribué aux difficultés en envoyant des effectifs sans orientation sur le pays. De nombreux membres du personnel des ONG n'ont pas compris les problèmes complexes auxquels le Rwanda est confronté ou le génocide qui a eu lieu dans ce pays. Les ONG ont employé des méthodes de sélection inadéquates, lorsqu'elles ont recruté du personnel local et, dans certains cas, se sont retrouvées avec des travailleurs soupçonnés de meurtre. Les ONG qui oeuvrent dans le camp de réfugiés de Goma (dans le pays qui, à l'époque, était le Zaïre et qui, à présent, est la République démocratique du Congo) n'avaient souvent pas une conception exacte des conditions qui prévalaient réellement au Rwanda - fait qui a rendu plus difficile la tâche de convaincre les Rwandais d'être rapatriés. Les ONG n'ont également pas réussi, comme elles l'admettent

Point : la présence et la protection des ONG dans les régions de Bosnie-Herzégovine détenues par les Serbes

En Bosnie-Herzégovine, la présence de l'ONU et d'autres organismes a rarement empêché la violation du droit humanitaire international pendant les opérations militaires de grande envergure (en partie dû à la présence passive des troupes onusiennes). La fréquence des violations dans les régions où l'activité militaire avait diminué semblait, toutefois, moins élevée lorsque la présence internationale était forte et que les ONG, les institutions onusiennes et les médias avaient un accès aux populations.

Par contraste avec leur forte présence du côté du gouvernement bosnien pendant la guerre, les ONG étaient distinctement en manque dans les régions bosniennes serbes. Il est important de savoir si une plus forte présence d'ONG aurait pu atténuer les abus dans ces régions et cette question a des répercussions pour les activités dans d'autres régions.

Les ONG n'étaient guère disposées à travailler dans les régions sous contrôle bosnien serbe, en raison de la sécurité du personnel, des limitations d'accès imposées par les autorités *de facto*, des difficultés à convaincre les donateurs du besoin d'aide, et de l'attribution des ressources dans d'autres régions de Bosnie. Certains estimaient, toutefois, que le manque de présence d'ONG était dû au fait qu'elles n'étaient pas disposées à aider les Serbes. Un responsable des affaires civiles pour la Force de protection de l'ONU (UNPROFOR) à Sarajevo, a affirmé que si des ONG avaient été présentes du côté serbe, dès le début, les attitudes défavorables envers les Serbes n'auraient peut-être pas été aussi fortes et les Serbes auraient peut-être été plus favorables aux négociations de paix. Ce point de vue est discutable, mais les ONG auraient eu une meilleure chance d'atteindre les minorités en danger derrière les lignes serbes, si elles avaient fait participer les Serbes d'une manière quelconque. Il ne faisait aucun doute que les non Serbes qui vivaient derrière les lignes serbes étaient convaincus qu'une plus forte présence internationale était cruciale pour leur protection. L'absence de témoins internationaux était considérée comme un abandon de leur part. Finalement, en 1995, la majorité des non Serbes (qui avaient réussi à tenir entre 1992 et 1994) ont été violemment expulsés du territoire sous contrôle serbe. Deux facteurs ont contribué à la magnitude de la tragédie : peu d'organismes internationaux étaient présents lors de ces expulsions et aucun plan d'évacuation d'urgence n'avait été prévu.

Un délégué du CICR a posé la question : « Pourquoi [des ONG] n'étaient-elles pas présentes [du côté bosnien serbe] ? Parce ce qu'elles ne voulaient pas travailler là-bas ou parce ce que les autorités ne le leur permettaient pas ? Les ONG doivent tenir compte de l'impartialité – ont-elles des difficultés objectivement à répondre aux besoins ? Elles doivent décider sur quoi elles porteront leur attention – sur les minorités, sur les droits de l'homme ? Toutes les actions doivent reposer sur les besoins » (interview par l'auteur, Croatie, septembre 1994.)

Selon un responsable officiel du HCR, à un moment donné, le HCR a tenté de persuader des ONG d'élaborer des programmes à Banja Luka, grande ville située dans le nord de la Bosnie détenue par les Serbes, dont une grande partie de la population est non serbe, même après les opérations de purification ethnique de 1992-93.

Au printemps 1994, une lettre du HCR encourageant les ONG à envisager des missions dans la région de Banja Luka a été envoyée à environ 70 ONG. Cette lettre décrivait les besoins de la population locale et formulait l'espoir que les ONG se montreraient impartiales en aidant les victimes du conflit, en envisageant d'établir des programmes du côté bosnien serbe. Seulement entre 10 et 15 ONG ont répondu. Parmi celles-ci, six ou sept ont dit qu'elles envisageraient de travailler dans cette région, mais aucune d'elles n'est allée plus loin. Ceci est dû, en partie, au fait que cette initiative est arrivée trop tard. Des membres du personnel du HCR ont été évacués, suite à des menaces lancées contre l'ONU par les Bosniens Serbes, pendant une période de tension intensifiée ; les quelques ONG qui avaient déjà exprimé leur volonté de travailler du côté serbe ont ultérieurement décidé que ceci était trop risqué.

Toutefois, selon l'opinion d'un représentant d'une grande ONG, « les besoins ne justifiaient pas une activité des ONG du côté serbe ». Mais son interprétation des besoins ne reposait que sur l'approvisionnement en vivres et autre aide de secours « traditionnelle ». Le HCR n'a pas su non plus envisager les avantages potentiels d'une présence plus importante.

Si le HCR avait envisagé les choses autrement, les ONG auraient découvert que les besoins étaient suffisamment légitimes pour justifier une plus grande présence de leur part et, de ce fait, elles auraient accompli l'objectif, à la fois d'aider les civils dans le besoin et de renforcer la protection des minorités en danger.

Une évaluation des rôles possibles pour les ONG à Banja Luka a révélé qu'elles auraient pu aider les populations locales de façon spécifique en mettant en oeuvre des projets sanitaires et des projets de quartiers. Il est fort possible que des organismes - comme UNICEF, qui n'était pas présent dans le territoire détenu par les Bosniens Serbes, bien que le HCR leur ait demandé d'ouvrir un bureau dans cette région - auraient pu jouer un rôle. Les médecins locaux avaient signalé que les enfants commençaient à souffrir de malnutrition et d'anémie ; UNICEF aurait pu atteindre ces enfants en offrant d'évaluer leur niveau de nutrition et d'organiser des programmes d'alimentation... [suite au verso]

elles-mêmes, à diffuser des informations, dont des renseignements sur les conditions des droits de l'homme, qui

pourraient contrer la propagande incessante des chefs de communauté dans les camps de réfugiés. (Drumtra, 1995).

...ou des programmes spéciaux pour les mères et les enfants – services qui auraient probablement été appréciés par la population locale, étant donné qu'avant la guerre, elle avait eu l'expérience des activités d'UNICEF en Yougoslavie. Si UNICEF s'était engagé à venir à Banja Luka, ils auraient pu évaluer la possibilité d'inclure les non Serbes dans leurs services et ils auraient peut-être suscité l'intérêt d'autres ONG dans la mise en œuvre de projets.

Indirectement, il se peut que la simple présence d'un plus grand nombre d'observateurs internationaux aurait atténué les abus et facilité le flot d'informations vers l'extérieur – un aspect qui causait des difficultés, étant donné le manque de disposition en général de la part du CICR et du HCR de condamner publiquement les violations du droit international. Les quelques ONG qui oeuvraient dans la région ont réussi à obtenir des informations utiles sur le sort des minorités et à les aider, bien que de façon limitée.

Certes, l'apport libre d'une aide aux minorités à Banja Luka était chose difficile à réaliser, même pour des organismes comme le CICR et le HCR, qui ont des fonctions de protection bien reconnues. Pourtant, si un plus grand nombre d'ONG avaient été présentes, il aurait peut-être été possible d'étendre davantage l'espace humanitaire par le biais d'une planification stratégique et en plaçant des services, comme des cliniques, des soupes populaires ou des programmes sociaux, à la disposition de toute la population (qui, bien entendu, comprenait les minorités) ; en accordant autant d'attention que possible aux programmes de vulgarisation (une fois sur le terrain, des activités discrètes auraient pu être organisées pour aider les minorités en danger) ; et en établissant des relations avec les autorités, dont certaines sont d'un abord plus facile que d'autres.

Les autorités ont toutefois toléré les ONG, uniquement lorsqu'elles réalisaient que celles-ci avaient sérieusement l'intention d'aider la population serbe locale. L'accès aurait été refusé aux ONG qui auraient cherché à pénétrer dans les zones détenues par les Serbes pour aider spécifiquement les non Serbes. Ce n'est qu'en aidant la population locale que les ONG ont pu atteindre les minorités dans le besoin.

On a demandé à des représentants d'ONG s'ils auraient agi autrement si le HCR avait signalé la situation des minorités dans la région, l'importance d'une plus grande présence internationale, et la possibilité que la présence d'ONG atténue les abus. Un responsable officiel d'une grande ONG internationale a affirmé que si le HCR avait essayé d'expliquer la nécessité d'une présence plus importante à Banja Luka, pour des raisons de protection, la situation aurait définitivement été différente. D'autres ont indiqué que l'idée les intéressait, mais que les contraintes budgétaires et leurs engagements dans d'autres régions de Bosnie ne leur auraient guère permis d'établir des programmes à Banja Luka.

Réunion d'information sur la protection et préparatoire aux missions

Bon nombre de représentants des organismes humanitaires continuent à être envoyés sur le terrain en ayant reçu des informations inadéquates préalablement à leurs missions. Compte tenu, en particulier, des risques auxquels font face les effectifs et les bénéficiaires – risques qui semblent, dès lors, faire partie des situations d'urgence complexes – il est crucial que la personne qui est envoyée sur le terrain reçoive des informations concernant la protection. Ces séances d'information devraient, au minimum, comprendre non seulement des renseignements sur les mesures de prévention que doit

prendre le personnel en matière de santé et contre les accidents. La protection du personnel local contre la violence et les politiques pertinentes à la protection des bénéficiaires (comment agir s'ils sont témoins de violations) sont tout aussi importantes. Le plus souhaitable serait que le personnel obtienne des renseignements sur les conditions existantes de protection, les personnes appropriées à contacter sur place (qui appeler), le droit international afférent à la zone de mission, et des directives spécifiques et précises sur ce que leur organisme attend d'eux et le mode d'action à appliquer lorsque les bénéficiaires sont attaqués ou persécutés.

5

Conclusion

La conception d'idées permettant aux ONG, aux forces de la paix, aux agents de surveillance de la police civile, ainsi qu'à d'autres de répondre aux besoins de protection des civils, doit se poursuivre et être encouragée. Il sera important, au cours des débats futurs, d'examiner comment faire participer ces organismes aux activités de protection, sans pour cela compromettre leurs missions principales. Une formation du personnel et l'élaboration de directives spécifiques et pragmatiques pour le travail d'exécution modelées sur les principes directeurs adoptés par le HCR pour la protection des femmes réfugiées, doivent être établies.

La protection doit concerner tous ceux qui sont présents sur le terrain. Le personnel sanitaire, les responsables de la logistique, les conducteurs de convois, le personnel chargé de la santé mentale, ainsi que d'autres, sont souvent en contact chaque jour avec leurs bénéficiaires en danger. Ils peuvent être une source d'informations précieuses pour le personnel d'organismes dont le mandat prescrit la protection ou les organismes chargés des droits de l'homme, à condition que la planification soit stratégique et bien axée. L'inclusion d'experts en matière de protection dans les missions des ONG et d'experts humanitaires dans les organismes chargés des droits de l'homme, peut les aider à centrer leur attention sur la nécessité d'échanger leurs informations et leurs idées. Chaque organisme, selon son mandat, peut trouver des manières de faire de leurs activités le complément du travail d'autres organismes. On estime de plus en plus que les violations des droits de l'homme et les questions de protection sont des préoccupations légitimes concernant la santé publique et il est à espérer qu'un jour on leur accordera la même priorité que celle accordée à la prévention et au traitement de maladies.

A mesure que l'on prend de plus en plus conscience de l'interaction entre les activités d'assistance et la protection sur place, des actions peuvent être projetées au lieu d'être ponctuelles. Toutefois, des projets impromptus conçus par le personnel sur le terrain, qui connaît bien le contexte dans lequel il se trouve, sont parfois très effectifs. Les situations varient. Il ne convient pas de prévoir que ce qui réussit dans un cas réussira nécessairement dans un autre, ou d'établir des paramètres qui sont trop restrictifs. Ce qui est nécessaire, c'est un engagement manifeste de la part de tous les organismes internationaux sur le terrain d'insister qu'une protection effective des civils soit assurée, de manière que le personnel d'exécution soit prêt à faire face aux enjeux qu'il rencontrera sans aucun doute à l'avenir.

Il est intéressant de noter que certaines stratégies parmi les plus innovatrices et effectives ont été conçues et mises en oeuvre, non pas par des ONG d'aide de secours/d'aide au développement ou des organismes chargés des droits de l'homme, mais par des missions diplomatiques, dont certaines ont inclus la protection de façon peu orthodoxe, voire même « illégale ». Raoul Wallenberg et ses acolytes nous offrent des exemples de stratégies, parmi les plus connus, mais d'autres personnes ont aussi entrepris ce genre d'initiatives, avec parfois des résultats étonnants. John Rabe (par ironie du sort, un membre du parti Nazi) a sauvé de nombreuses vies au cours du Viol de Nanking en faisant front aux Japonais qui le toléraient en raison des personnes qu'il connaissait (Chang, 1997). Chiune Sugihara, diplomate japonais à Shanghai, a sauvé la vie de 10 000 Juifs en leur fournissant des visas de transit étrangers – en violation totale des politiques de son gouvernement. Sugihara, tout en étant surprenant pour le nombre de vies qu'il a sauvées, n'est pas le seul

diplomate japonais qui a effectué de tels actes d'héroïsme (Levine, 1996). Bien entendu, généralement parlant, les gouvernements n'étaient pas très enthousiastes à l'idée d'enseigner à leurs diplomates de faire échouer les politiques et la politique, mais les actions que ces personnes ont entreprises peuvent inspirer ceux qui cherchent des moyens d'aider les populations en grand danger.

L'un des enjeux les plus grands est de trouver comment intervenir au nom des personnes en danger, avant que leur situation ne s'aggrave de façon disproportionnée. Les organismes dont les mandats prescrivent un système d'alerte précoce, qui sont capables de travailler en collaboration étroite avec d'autres organismes pour élaborer un mode d'action spécifique à la situation concernée, et qui peuvent s'adapter rapidement aux conditions changeantes sans pour cela sacrifier l'analyse nécessaire à la planification de programmes de protection effectifs, sont ceux qui seront le mieux préparés à faire face à ces enjeux.

Une enquête officielle sur la manière dont les organismes chargés de l'aide de secours et des droits de l'homme peuvent se soutenir et se compléter mutuellement dans

leurs activités, sera importante. « Afin qu'une action humanitaire soit effective » fait remarquer Roberta Cohen, « l'offre d'une aide de secours doit faire partie d'un mode d'action plus étendu et plus intégré, dans lequel une attention est accordée à la protection, à la résolution de conflit, et à une meilleure coordination et coopération entre les organismes chargés des droits de l'homme et les organismes humanitaires (1994).

Entre temps, il est fort probable que les agents d'aide de secours, les agents de surveillance des droits de l'homme, les activistes, la police civile et les forces de la paix, dont les mandats sont limités, continueront à servir de butoir unique entre les personnes vulnérables et ceux qui ont l'intention de les détruire, de les supprimer ou de les asservir. Vu le manque de volonté politique d'arrêter ou d'empêcher les crimes de guerre et la violation des droits de l'homme, il se peut que les efforts déployés par ces organismes et ces personnes soient terriblement inadéquats, mais on doit néanmoins les encourager à prendre toutes les mesures possibles pour protéger ceux qui sont en danger. Il est critique de concevoir et de disséminer des informations sur la protection, qui leur permettront d'agir plutôt que de rester impuissants sur place.

Point : la protection au Kosovo

Il est essentiel de comprendre que les questions de protection au Kosovo après le conflit nécessitent non seulement le retour des Albanais Kosovars, mais aussi celui des Serbes Kosovars.

Les questions clé sont les suivantes : les forces de la paix assureront-elles des mesures de protection, comme des patrouilles 24 heures sur 24 ? Les troupes seront-elles placées de façon stratégique dans les zones à haut risque et une action directe sera-t-elle menée contre ceux qui agissent violemment pour empêcher les retours, etc. ? Par ailleurs, il semble inadmissible de laisser entendre que les retours ne présentent aucun danger.

La création d'un milieu sûr nécessite des actions supplémentaires. A cet égard, il doit y avoir :

- une direction et une orientation pour les questions de protection sur le terrain, et un « point central » pour la protection ;
- un accès total et non restreint dans toutes les régions du Kosovo pour les forces de la paix internationales, les agents de surveillance des droits de l'homme et les agents d'aide humanitaire ;
- un effort concerté pour une meilleure protection, peut-être sous forme d'accompagnement ou par d'autres moyens que nous avons décrits dans ce dossier, afin d'inclure les personnes en danger en raison de leur profession ou de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un certain groupe ;
- des mécanismes pour l'application de la loi, permettant le renvoi immédiat de tout officier de police ou membre des forces de sécurité que l'on soupçonne d'avoir commis des abus.

En outre :

- le CICR doit être autorisé à rendre visite et à enregistrer les personnes détenues, y compris ceux qui sont détenus après qu'un accord de paix ait été conclu, et tous les organismes internationaux doivent soutenir ce principe ;
- les ONG humanitaires doivent examiner les problèmes et les besoins de protection, lorsqu'elles planifient leurs missions d'aide ;
- toute mission de contrôle des droits de l'homme doit insister pour que des organismes soient présents sur le terrain et que d'autres mesures soient prises pour renforcer la sécurité physique.

Au Kosovo, les mesures de protection doivent être préventives et non pas uniquement réactives. A cet égard, il y a un besoin urgent de former un groupe de travail interorganisations pour la protection au Kosovo, et de déployer les forces de la KFOR et des organisations civiles pour assurer une protection dans les régions des Serbes Kosovars.

Annexes

Les bonnes pratiques au niveau de l'exécution dans le domaine de la protection des personnes en danger

Aux fins des présentes directives, la protection est définie comme suit :

Une méthodologie visant à renforcer la sécurité physique de personnes et de groupes en danger, au moyen d'une intervention stratégique sur le terrain fondée sur l'analyse et une planification minutieuse : essentiellement, la réalisation pratique des droits des personnes en vertu du droit humanitaire international/les droits de l'homme et des réfugiés

Cette définition a pour objectif de répondre aux besoins de protection immédiats et transitionnels, plutôt qu'à l'ensemble des droits politiques, économiques et sociaux - tous étant de la plus grande importance.

Prémises fondamentales

Tous ceux présents sur le terrain ont la responsabilité de veiller à ce que leurs actions n'aggravent pas les problèmes de protection. En fait, il est incontestable que ceux qui sont présents doivent faire leur possible, dans les limites de leurs mandats et missions, pour atténuer les conséquences des abus et les empêcher.

Amnesty International et d'autres organismes ont soutenu qu'il ne devrait y avoir aucun « témoin silencieux » lorsque des violations des droits de l'homme sont constatées. Ceci ne signifie pas pour autant que les ONG d'aide de secours et les autres organismes doivent protester « publiquement » contre ces abus, mais ils devraient tout au moins transmettre leurs observations à ceux qui sont chargés de s'en occuper.

La protection doit comprendre une réponse intégrée aux violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire. Un engagement de collaboration pris par diverses OIG et ONG présentes sur place est nécessaire.

On peut considérer que la participation d'ONG d'aide de secours dans le domaine de la protection se produit selon un continuum qui leur offre d'amples opportunités de s'y engager et qui peut, ou peut ne pas comprendre des débats publics sur les droits de l'homme.

La protection est fondée sur les critères suivants :

- i. la direction ;
- ii. l'accès ;
- iii. l'évaluation et l'analyse
- iv. la présence et l'intervention stratégique.

Direction

Existe-t-il une organisation chargée d'examiner la « vue d'ensemble » dans le domaine de la protection ; une organisation capable de suggérer des stratégies et une planification en fonction des forces, missions et mandats de divers acteurs ?

Existe-t-il un « point central » pour la protection ou une liaison spécifique pour ceux qui sont concernés par la protection ?

Existe-t-il des initiatives spécifiques pour s'assurer qu'une attention adéquate est accordée à la protection sur place, et pour attirer l'attention sur les besoins de protection de groupes spécifiques ou pour des activités de protection plus nombreuses dans certaines régions ?

Existe-t-il une organisation qui a des renseignements sur les stratégies de protection utilisées dans d'autres situations et qu'on pourrait reproduire ou adapter aux situations actuelles ?

A-t-on envisagé la création de groupes de travail qui seraient chargés de la protection (groupes qui comprendraient des représentants d'organismes intéressés par la protection au niveau de l'exécution) ? Existe-t-il des personnes spécifiques qui ont une expérience exceptionnelle en matière de protection et qui pourraient être « exploitées » par ces groupes pour obtenir des méthodologies de protection utilisées ailleurs ?

Existe-t-il une organisation qui transmet des renseignements sur la protection, c'est-à-dire, qui veille à ce que les ONG reçoivent les Principes directeurs du HCR sur la protection des femmes réfugiées et sur la violence sexuelle à l'égard des réfugiés ; Principes directeurs sur la prévention et l'action (*Guidelines on the Protection of Refugee Women and Sexual Violence Against Refugees; Guidelines on Prevention and Response*) ? (les deux peuvent être obtenues auprès du HCR)

Accès

- L'accès aux régions où des personnes sont en danger est-il total et libre ? Si l'accès n'est pas satisfaisant, réexaminer les options qui l'amélioreraient.
- Qui a l'autorité d'approuver ou de demander un meilleur accès ?
- Les programmes d'aide de secours et de développement, de vulgarisation, de reconstruction

et d'autres programmes ont-ils examiné si le placement des centres de distribution, l'emplacement des lieux de rencontre, etc., pourraient améliorer l'accès aux personnes à haut risque ?

- Les questions de sécurité ont-elles été prises en compte pour le personnel international ?
- Des conseillers ou des politiques pour les postes de contrôle ont-ils été établis pour remédier aux obstacles empêchant la liberté de mouvement ? Des accords conclus au niveau des hauts responsables sont-ils transmis au personnel des autorités locales ou aux milices ? Sinon, des mesures ont-elles été prises pour combler cette lacune au plus haut niveau possible ? Les ONG ont-elles considéré former une coalition en vue de traiter de la liberté de mouvement/des problèmes d'accès ?
- Le CICR a-t-il pleinement accès aux détenus ? Le CICR ou d'autres organismes ont-ils été autorisés à rendre visite à tous les détenus et à les enregistrer ? Sinon, le CICR a-t-il été consulté à propos de mesures que pourraient avoir prises d'autres organismes, à l'appui de leurs efforts à obtenir l'accès aux populations ? Les visites aux détenus devraient être rendues par ceux qui ont une expertise spécifique en la matière, mais il existe peut-être d'autres moyens pour insister sur la question et il se peut que la communauté des ONG exprime un grand intérêt si les bénéficiaires participent.

Evaluation Préalable

- Des experts en matière de droits de l'homme/protection ont-ils été inclus dans les équipes d'évaluation dans les situations d'urgence ?
- Les missions d'évaluation ont-elles accordé une attention toute particulière aux questions de protection ?
- A-t-on constaté que des missions spécifiques d'évaluation préalable devaient se concentrer sur la protection ?
- A-t-on identifié les populations, groupes de personnes ou personnes spécifiques qui sont vulnérables et en danger ?
- A-t-on discerné des tendances spécifiques à propos des abus, c'est-à-dire, le risque est-il plus élevé à certaines heures de la journée ou en certains lieux ? Quelles sont les conséquences pour une intervention basée sur ces tendances ?
- Les lacunes en matière de protection ont-elles été cernées ? Existe-t-il des besoins de protection qui ont reçu peu d'attention ou aucune ?
- Les coupables ont-ils été identifiés et connaît-on leur *modus operandi* ? Comment choisissent-ils leurs victimes et quels sont leurs objectifs ? Ont-il un « plan stratégique » ? Les faits connus sur les coupables ont-ils été incorporés dans la planification de la protection ? (Mahoney & Eguren, 1997).
- Existe-t-il un organisme capable d'effectuer une analyse des vulnérabilités ou faiblesses spécifiques des coupables et d'intervenir en conséquence ? Par exemple, si l'on sait qui sont les coupables, et que des agents de surveillance de la police et/ou des forces de la paix sont présents, est-il disposé à « braquer la lumière » sur ces coupables (combattre l'anonymat), organiser des « guets de protection », pousser les autorités à remédier aux abus ?
- Les projets comprennent-ils les questions de responsabilité (veiller à mettre fin à l'impunité) ?
- Les projets de surveillance et de signalement comprennent-ils un plan d'intervention pour empêcher les abus ?
- L'équipe d'évaluation a-t-elle identifié les « alliés » possibles dans le domaine de la protection – ceux qui sont concernés par la protection et qui seraient disposés à s'engager dans des activités qui renforcent la protection, à condition qu'on ne leur demande pas d'agir en dehors des limites de leurs mandats ?
- L'équipe d'évaluation a-t-elle demandé aux victimes ou personnes en danger ce qu'elles proposeraient comme actions de protection ou leur a-t-elle demandé de réagir à certaines formes spécifiques de programmes ?

Présence

- La présence internationale est-elle suffisante dans les régions où les abus sont commis ? Que sait-on des problèmes de protection et quelle opinion exprime-t-on au sujet d'un engagement dans des activités de protection ?
- A-t-on examiné si une présence plus importante dans ces régions serait nécessaire ? Sinon, qui pourraient être les premiers à défendre l'idée d'une présence plus importante ?
- La présence est-elle pro-active ou passive ? En d'autres mots, la présence est-elle utilisée sciemment et de façon stratégique, dans le but spécifique d'améliorer la protection ou des organismes internationaux sont-ils présents mais sans toutefois s'occuper de programmes dont l'un des objectifs est d'atténuer les abus ? Une présence passive a-t-elle occasionné des conséquences défavorables (les coupables sont-ils « inoculés » contre la présence des ressortissants internationaux ? Leur semble-t-il égal de commettre des abus devant eux ? Si oui, la situation est bien plus grave que dans le cas où la présence de ressortissants internationaux sert de mesure dissuasive, même si elle n'est pas parfaite. Si c'est le cas, que fait-on pour remédier au problème et est-on conscient du problème ?
- Des organismes ont-ils été contactés en ce qui concerne la nécessité d'accroître la présence internationale dans les régions où une protection est requise ? De quelle manière leurs soucis d'accès, de sécurité, etc., pourraient-ils être résolus ?
- Assure-t-on 24 heures sur 24 une couverture totale des régions où les abus sont commis ? Existe-t-il un organisme prêt à agir la nuit ? La majorité des organismes internationaux font profondément sentir leur réticence à être présents dans les régions dangereuses après la tombée de la nuit, pour des raisons de sécurité évidentes. Cet aspect du problème

a-t-il été abordé ? A-t-on examiné des méthodes qui permettraient d'accroître l'autoprotection ou des tactiques à faible risque pour les ressortissants internationaux ?

- Les personnes en danger savent-elles comment contacter des organismes internationaux dans une situation d'urgence ? Sont-elles capables de le faire ou peut-on leur en fournir les moyens ? Sont-elles en mesure de contacter quelqu'un à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit ?

Placement stratégique des programmes d'aide de secours

- Quelles sont les hypothèses possibles et probables ? Quelle est la pire des hypothèses ? La situation sera fluide ; les organismes doivent tenter d'anticiper les enjeux à venir.
- A-t-on examiné les conséquences défavorables éventuelles de l'assistance/aide de secours humanitaire sur la protection ?
- A-t-on examiné les conséquences favorables ou défavorables éventuelles du recrutement de personnes parmi les groupes en danger ?
- L'obligation des coupables de rendre compte de leurs actes est-elle une question qui est abordée ? Les ONG savent-elles qui contacter pour exprimer leurs préoccupations au sujet de l'impunité de ceux qui ont menacé ou attaqué leurs bénéficiaires ?
- Des représentants de la population en danger ont-ils participé à l'élaboration et à la mise en oeuvre de projets de protection ?

Protection des groupes en danger

Les femmes : ¹

- Les femmes sont-elles incluses dans la planification et la mise en oeuvre de la protection ? Participent-elles aux groupes de travail chargés de la protection ?
- Les femmes locales en danger participent-elles à la planification et à l'action en matière de protection ?
- Les femmes ont-elles accès aux ressources et en ont-elles la surveillance, en particulier dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées ?
- Les ONG, qui oeuvrent dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, ont-elles pris en compte les besoins de protection des femmes dans la conception et la disposition des camps, c'est-à-dire, l'emplacement des installations d'eau et de bois/carburant ; les latrines ; la sécurité de l'enceinte et des dortoirs ; la nécessité d'établir des zones sûres et séparées pour les femmes seules, etc. ?
- Les femmes membres du personnel des ONG internationales et locales sont-elles à la disposition des femmes ayant besoin de protection et d'autre assistance ? Les femmes membres du personnel sont-elles présentes aux postes de contrôle, aux frontières et en d'autres lieux où les femmes sont en grand danger ?

Les personnes âgées

- A-t-on évalué les besoins de protection des personnes âgées ? Si des personnes âgées sont en danger, les organismes ont-ils répondu à ces besoins ? Des modes d'action, comme les programmes d'assistance sociale/visites à domicile, ont-ils été mis en place ?

Les personnes de retour

- Une évaluation des risques de sécurité pour les personnes de retour a-t-elle été faite, et cette évaluation a-t-elle fait mention des problèmes spécifiques dans des régions spécifiques ? Des tactiques pour les missions d'exécution ont-elles été élaborées en vue de résoudre ces risques ?
- Les organismes disposés à accompagner physiquement les personnes de retour jusqu'à des lieux qui ne sont peut-être pas sûrs ont-ils été contactés pour leur assistance/leurs conseils ?
- Est-il possible aux forces de la paix, aux agents de surveillance de la police internationale ou à d'autres groupes d'assurer des patrouilles 24 heures sur 24 ou à intervalles irréguliers ; aux organismes internationaux de faire des visites pour « faire acte de présence » ; aux ressortissants internationaux d'habiter (si la sécurité le permet) dans les quartiers où des personnes sont en danger, etc. ?

Les autres (c'est-à-dire, les hommes civils en âge de faire leur service militaire, les enfants risquant d'être recrutés comme enfants soldats, etc.)

- Les besoins/soucis de protection d'autres groupes, en particulier ceux qui n'appartiennent pas aux catégories courantes des « groupes vulnérables », ont-ils été évalués ? Ou bien ces groupes ont-ils été négligés ?
- Les personnes, qui ont l'expérience spécifique de travailler avec des populations particulières en danger et qui pourraient offrir des idées sur les tactiques de protection au niveau de l'exécution, ont-elles été contactées ?
- A-t-on examiné d'autres tactiques utilisées dans d'autres situations pour atténuer les abus ?

Le rôle des ONG d'aide de secours dans le domaine de la protection

- Les ONG considèrent-elles que le besoin d'assurer la sécurité physique des populations est aussi important que le besoin de vivres, d'abri et de soins médicaux ?
- Les ONG sont-elles disposées à envisager une planification qui comprenne une présence pour la protection, aussi bien qu'un apport d'aide traditionnelle ?
- Les ONG sont-elles disposées à participer à des groupes de travail chargés de la protection ou sont-elles disposées à assurer une liaison avec un point central désigné pour la protection ?
- Les ONG ont-elles examiné l'emplacement stratégique et la conception de programmes d'aide

de secours qui augmenteront la protection, de par leurs contacts et leur « présence consciente » ?

- les soupes populaires qui permettent de contacter une grande diversité de personnes dans les zones urbaines ;
- les programmes sociaux pour la santé ou la distribution de vivres ;
- l'emplacement stratégique des centres de distribution, des entrepôts, etc. ;
- Le contact direct ou le contact indirect avec les personnes en danger est-il la meilleure méthodologie pour la prévention ? La possibilité que le risque augmente en raison des contacts avec les ressortissants internationaux a-t-elle été évaluée ?
- Les ONG ont-elles été contactées dans le but d'aider à identifier et combler les « lacunes en matière de protection » en s'engageant dans des activités liées à la protection (en concertation avec des organismes dont le mandat prescrit la protection, comme le CICR et le HCR, ou avec le point central désigné ou les groupes de travail chargés de la protection) ?
- Les ONG examinent-elles comment leur disposition ou leur résistance à oeuvrer dans certaines régions affecte la protection (par exemple, si elles décident de ne pas s'engager d'un côté en raison du comportement abusif des autorités sans tenir compte des conséquences sur les minorités ethniques qui vivent de ce côté, il se peut qu'elles isolent les personnes qui ont un besoin urgent de contact et d'assistance ?
- Les ONG ont-elles une bonne notion du passé local et prennent-elles des précautions pour éviter de recruter des personnes dans leur personnel qui pourraient avoir commis des violations des droits de l'homme ?
- Le personnel des ONG est-il bien préparé pour répondre aux violations des droits de l'homme et aux problèmes de protection qui surviennent sur place ?

Les réunions préparatoires aux missions comprennent-elles :

- Des renseignements généraux et des renseignements sur la situation actuelle, y compris des informations sur qui sont vraiment les belligérants, les autorités, les OIG et les ONG. Le rôle de diverses institutions onusiennes ou d'autres organismes a-t-il été expliqué ?
- Des renseignements pratiques sur le droit humanitaire international, le droit sur les droits de l'homme et les réfugiés, qui s'appliquent à la situation ? (c'est-à-dire, la différence entre les conflits internes par rapport aux conflits internationaux, la distinction entre les crimes de guerre et le comportement qui est autorisé en vertu des lois de la guerre, qui est un réfugié, qu'est-ce que le non refoulement, etc. ?)
- Des renseignements sur la sécurité dans la situation ? (c'est-à-dire, que faire dans des cas spécifiques, comme lorsqu'on tire sur un véhicule, quand traverser des zones minées, etc. ?)
- Des renseignements de base sur la manière de signaler des abus des droits de l'homme et que faire si l'on est témoin d'abus ?
- Une formation pour acquérir des compétences en matière de négociation, médiation et communication ? (c'est-à-dire, comment négocier l'accès aux populations, comment traiter des difficultés aux poste de contrôle, etc. ?)
- Un débat portant sur le point de vue de l'organisme au sujet de la protection ? (comment la protection est-elle définie et quel rôle les ONG envisagent-elle d'assumer sur place lorsque des violations du droit international sur le traitement des populations civiles se produisent dans la zone de ses activités ?)
- Existe-t-il une opportunité pour des agents d'aide de secours moins expérimentés d'agir réciproquement avec des personnes plus expérimentées ?

Notes

- ¹ Bon nombre de ces suggestions proviennent des Principes directeurs du HCR sur la protection des femmes réfugiées (*Guidelines on the Protection of Refugee Women*).

Notes

- 1 C'est le MSF qui a suggéré l'expression « population en danger » comme moyen de mettre en lumière le besoin de protection dans les situations d'urgence complexes.
- 2 L'étude sur les stratégies de protection en Bosnie-Herzégovine a été effectuée par l'auteur sous la direction de Fred Cuny, le *Center for the Study of Societies in Crisis*. Un livre fondé sur l'étude de la protection sera également publié par *Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights*, en 1999, sous le titre '*Beyond Monitoring and Reporting: Field Level Strategies for the Protection of Civilians Under Threat*' (Au-delà de la surveillance et du signalement : stratégies au niveau de l'exécution pour la protection des civils en danger). Pour la compilation de ce dossier, les idées ont été extraites de cette étude sur la protection et d'ouvrages récents.
- 3 Le DHI concerne le corps de loi qui est essentiellement l'aspect des droits de l'homme contenu dans le droit sur le conflit armé. L'origine du DHI repose principalement sur les quatre Conventions de Genève de 1949 et sur ses deux Protocoles de 1977 complémentaires à ces traités, mais des documents antérieurs (comme la Convention de la Haye), sans oublier ce qu'on reconnaît être le « droit coutumier » (qui comprend des normes généralement acceptées afférentes au traitement des civils et d'autres groupes spécifiques de personnes au cours d'un conflit armé), qui s'applique également.
- 4 Origine : Comité international de la Croix-Rouge.
- 5 Le CICR peut offrir ses services aux gouvernements pendant des périodes de troubles et de tensions internes, et dans les situations de conflit armé. Comme on n'est jamais certain, par moment, si une situation a atteint le niveau de conflit armé international ou national (comme cela a été le cas au cours des premières phases de la crise au Kosovo, par exemple), il est important de pouvoir entreprendre cette initiative humanitaire.
- 6 Le Holocauste signifie généralement le meurtre organisé par le Parti socialiste national allemand (les « Nazis ») de quelques six millions de Juifs européens pendant la période de 1933 à 1945 (d'autres génocides ou assassinats en masse ont depuis été appelés des « holocaustes », mais l'emploi de ce mot est controversé). Des millions de non Juifs ont connu un destin horriblement tragique sous le régime fasciste, même si ce ne sont que les Juifs et les Tsiganes qui ont été sélectionnés pour une destruction totale de leur race. Le Viol de Nanking se rapporte aux atrocités commises par les Japonais lors de leur occupation de la Cité chinoise de Nanking pendant sept semaines horribles, de la fin de 1937 jusqu'au début de 1938. Pendant cette période, près de 300 000 Chinois non combattants ont été brutalement assassinés et d'innombrables femmes ont été violées – d'où le nom de « Viol de Nanking » qui a été donné à cet événement tragique.
- 7 Cette expression conçue par Anna Freud, concerne la prise de décision dans les cas de la garde d'enfants. Freud soutient que les tribunaux devraient éviter de déterminer lequel des deux parents serait le meilleur (il se peut que chacun d'eux convienne) et devraient au contraire concentrer leur attention sur le choix le moins nuisible pour l'enfant. Si l'enfant manifeste un lien fort envers l'un de ses parents, par exemple (appelé le « parent psychologique »), le choix le moins nuisible pour son bien-être serait qu'il (ou elle) reste avec ce parent, à condition d'être bien protégé(e). A cette fin, il se peut qu'il y ait deux ou plusieurs mauvais choix et peu de bons ; il est peut-être donc plus utile de porter son attention sur le mode d'action le plus susceptible de causer le moins de mal possible.
- 8 Le rapport du HCR intitulé "*State of the World's Refugees*" pour 1993 précise : « Les femmes qui sont victimes, ou qui craignent d'être victimes pour une raison bien fondée, de violence sexuelle en raison de leur appartenance à un certain groupe social, méritent de bénéficier d'une protection internationale et d'être admises comme réfugiées, en vertu de la Convention de 1951 sur les réfugiés ». Une attention très particulière doit être accordée à la réinstallation des femmes en danger. Les programmes consacrés aux femmes en danger, que certains pays organisent, devraient être utilisés de façon plus effective, selon les principes directeurs du HCR. Toutefois, malgré le nombre de viols qui ont eu lieu pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine, des programmes spécifiquement conçus pour aider les femmes qui cherchaient à être évacuées et réinstallées, ont été utilisés seulement après qu'une femme ait été violée. Ces programmes auraient dû être conçus de manière à éviter que d'autres viols soient commis.

- 9 LE HCR et le CICR ont été en mesure d'évacuer de petits nombres de personnes, en tant que « cas justifiant une protection » des régions contrôlées par les Serbes dans le nord-ouest de la Bosnie. Il est regrettable qu'une personne ne puisse être considérée comme un cas justifiant une protection, que si sa vie ou sa santé a déjà été sérieusement menacée.

- 10 Le HCR, en tant qu'organisme humanitaire principal, a remis des « cartes bleues » aux représentants d'ONG. Dans de nombreuses régions de Bosnie-Herzégovine pendant la guerre, il était impossible et trop dangereux de passer les postes de contrôle sans carte bleue. De nombreux membres du personnel d'ONG locales se sont échappés ou rendus dans des zones plus sûres, grâce aux cartes bleues – et le personnel international en a donné à cette fin, et pas seulement dans quelques cas.

Acronymes

AI	Amnesty International
ALPS	Armée de libération du peuple soudanais
BCAH	Bureau de l'ONU pour la coordination de l'aide humanitaire
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIS	Comité international de sauvetage/International Rescue Committee
CIT	Crisis Intervention Team
DAH	Département de l'ONU pour l'action humanitaire (dès lors, le BCAH)
HCR	Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés
HCDH	Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme
HRW	Human Rights Watch
IDP	Internally Displaced Person (personnes déplacées à l'intérieur d'un pays)
IEBL	Inter-Entity Boundary Line (Frontière inter-Entités)
KFOR	Force de Kosovo
MVK	Mission de vérification du Kosovo
MSF	Médecins Sans Frontières
OIG	Organisation intergouvernementale
OLS	Operation Lifeline Sudan
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation pour le Traité de l'Atlantique nord
PBI	Peace Brigades International
RTL	Radio télévision libre des Milles Collines
UCK	Armée pour la libération du Kosovo
UNPROFOR	Force de protection des Nations unies (dans l'ex-Yougoslavie)
UNAMIR	Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda

Références

Amnesty International, USA (1994) *Amnesty International's 15-Point Program for the Implementation of Human Rights in International Peacekeeping* (Amnesty International: New York), point 2, p1.

Anger, P (1996) *With Raoul Wallenberg in Budapest* (United States Holocaust Memorial Museum: Washington, DC).

Aaron, W & Harel, H (réalisateur) (1984) *Raoul Wallenberg: Buried Alive* (documentaire vidéo) (Santa Monica: Rubicon Films).

Baitenmann, H (1994) 'NGOs and the Afghan War: The Politicization of Humanitarian Aid' in *Third World Quarterly*, vol 12, no 1, janvier, pp 62–85.

Beyer, G (1990) 'Human Rights Monitoring and the Failure of Early Warning' in *International Journal of Refugee Law*, vol II, no 1, p5.

Bierman, J (1981) *Righteous Gentile: The Story of Raoul Wallenberg, Missing Hero of the Holocaust* (Penguin Books: New York).

Brandt, D (1995) 'War Work: Humanitarian Assistance in Complex Human Emergencies' in *Journal of Humanitarian Assistance*, p6.

Breyer, D (1996) 'Providing Humanitarian Assistance During Internal Conflicts: Address to the International Peace Academy Annual Conference', Vienne, 23 juillet 1996 in *Journal of International Assistance*.

Cohen, R (1994) 'International Protection for Internally Displaced Persons,' in *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, Henkin J & J Hargrove (éditeurs) (The American Society of International Law: Washington, DC) p.29.

Cohen, R (1995) *Refugees and Human Rights* (Refugee Policy Group: Washington, DC) pp16–17.

Cohen, R & Deng, F (1998) *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Brookings Institution Press: Washington, DC) p163.

de Milliano, J (1996) 'The MSF Perspective on the Need for Cooperation between Humanitarian and Human Rights Organisations' in *Conference on the Cooperation between Humanitarian Organisations and Human Rights Organisations: Final Report of the Conference Held in Amsterdam, The Netherlands, on 9 February 1996* (Médecins sans Frontières: Amsterdam) p12.

Donini, A (1995) 'The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the in the Relationship between the UN and NGOs' in *Third World Quarterly*, vol 16, no 3.

Donini, A (1996) *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique, and Rwanda* (Thomas J Watson Jr Institute for International Studies: Providence).

Drumtra, J (1995) 'NGOs and Rwandan Refugees' in *Monday Developments* (InterAction: Washington DC) p17.

Equizabal, C, Lewis, D, Minear, L, Sollis, P, Weiss, T (éditeurs) (1993) *Humanitarian Challenges in Central America: Learning the Lessons of Recent Armed Conflicts* (Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies: Providence) p35.

Farnsworth, E (1999) 'Interview with New York Times reporter Steven Erlanger' in *Jim Lehrer Online Newshour*, 12 mai.

Fitzpatrick, J (1994) *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Human Rights During States of Emergency* (University of Pennsylvania Press: Philadelphie) p211.

Fry, V (1945) *Assignment: Rescue* (Scholastic Books: New York) pvii.

Gentile, L (1994) Misguided Altruism or Hidden Agenda? How United Nations Operations in Bosnia-Herzegovina Undermined International Humanitarian Law and Universal Human Rights Standards and Abetted the Commission of Attempted Genocide (document non publié).

Grossman, D (1996) *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society* (Little, Brown and Company: New York) pp210–211.

- Hockstader, L (1997) 'The Perils of Doing Good: The International Red Cross rethinks its Role in a Changing World' in *The Washington Post* 17 August, p16.
- Human Rights Watch (1993a) *The Lost Agenda: Human Rights and U.N. Field Operations* (Human Rights Watch: New York) p5.
- Human Rights Watch (1993b) *Seeking Refuge, Finding Terror. The Widespread Rape of Somali Women Refugees in North Eastern Kenya* (Human Rights Watch: New York) p4, 12.
- Human Rights Watch and Fédération Internationale des Ligues de Droits de L'Homme (1996) *Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath* (Human Rights Watch: New York) p16–17.
- Human Rights Watch (1997) *Uncertain Refuge: International Failures to Protect Refugees* (Human Rights Watch: New York).
- Levine, I. (19+97) 'Promoting Humanitarian Principles: The Southern Sudan Experience' *RRN Dossier thématique n°21* (Relief and Rehabilitation Network: Londres).
- Mahoney, L & Eguren, L E (1997) *International Accompaniment for the Protection of Human Rights* (Kumairan Press: Connecticut) p89.
- Médecins sans Frontières (1995) *Deadlock in the Rwandan Refugee Crisis: Virtual Standstill on Repatriation*, (Médecins sans Frontières: Amsterdam) p19.
- Médecins sans Frontières (1996) Conference on the Cooperation between Humanitarian Organisations and Human Rights Organisations: Final Report of the Conference Held in Amsterdam, The Netherlands, on 9 February 1996 (Médecins sans Frontières: Amsterdam).
- Paul, D (1997) 'Mandlbaum's List: How a Jewish Man Saved his Non-Jewish Neighbors from the Destruction of Bosnia's War' in *Baltimore Jewish Times*, 6 juin, p52–54..
- Peace Brigades International (PBIa) (1998) Making Space for Peace <<http://www.eco-ops.com/pbi/links.html>>
- Peace Brigades International (PBIb) (1998) <<http://gopher.igc.apc.org/pbi/lanka.html>>
- Peace Brigades International (PBIc) (1998) <<http://gopher.igc.apc.org/pbi/haiti.html>>
- Prunier, G (1997) *The Rwanda Crisis: History of a Genocide* (Columbia University Press: New York).
- Quarles, C (1998) 'Kidnapped: Surviving the Ordeal' in *Security Management* vol 32, no 5, mai, pp41–44.
- Relief and Rehabilitation Network (1999) *RRN Bulletin 13* (ODI: Londres).
- Siefert, R (1994) 'War and Rape: A Preliminary Analysis' in *Mass Rape: The War Against Women in Bosnia-Herzegovina* A Steiglmaier (édition) pp66–68.
- Siefert, R (1993) *War and Rape: Analytical Approaches* (Women's International League for Peace and Freedom: Philadelphie).
- UNHCR (1991) *Guidelines on the Protection of Refugee Women* (UNHCR: Genève).
- UNHCR (1993) *The State of the World's Refugees* (UNHCR: Genève).
- UNHCR (1995) *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response* (UNHCR: Genève).
- Wiseberg, L (1991) 'Protecting Human Rights Activists and NGOs' in *Human Rights Quarterly*, vol 13.
- Women's Commission on Refugee Women and Children (1995a) *Refugee Women in Tanzania. Delegation Visit to Rwandan and Burundian Refugee Camps Report* (Women's Commission on Refugee Women and Children: NY).
- Women's Commission on Refugee Women and Children (1995b) *Refugee Women in Mozambique. Delegation Visit to Mozambique* (Women's Commission on Refugee Women and Children: New York).

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 eurent 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, le Ministère irlandais des affaires étrangères, SIDA (Suède) et 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 :

DFID