

La coordination des opérations d'urgence: un problème du ressort des acteurs de l'humanitaire, ou plutôt des politiciens et des militaires?*

par Peter Fuchs

Le problème de la coordination des opérations humanitaires lors des situations d'urgence provoquées par les conflits n'est pas nouveau. Le sujet a déjà été maintes fois abordé dans de nombreux séminaires, tables rondes, déclarations et publications. La plupart sont parvenus à la conclusion logique qu'une coordination plus étroite s'imposait entre les acteurs de l'humanitaire, que l'argent devait être dépensé le plus efficacement possible et que de nouveaux organes de coordination devaient être créés pour éviter toute perte d'énergie lors des opérations.

Evidemment, les efforts entrepris en ce sens doivent être poursuivis et même intensifiés. La fin de la guerre froide avait fait naître l'espoir d'un monde plus pacifique. Il est vrai que, dans diverses zones de conflit, le nouveau climat des relations internationales a permis l'apaisement des tensions. Cependant, des conflits ont éclaté dans d'autres parties du monde, tandis que d'autres se ranimaient dans des régions qui avaient été le théâtre de la guerre froide. De nombreux types de confrontations font aujourd'hui toujours plus de victimes. Comme ces phénomènes — qui constituent une menace évidente pour la paix et la sécurité internationales — se conjuguent avec l'augmentation rapide du nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) et la présence opérationnelle sans cesse

* Article basé sur une allocution prononcée le 15 novembre 1994 devant le *Royal Institute of International Affairs*, Chatham House, Londres.
Original: Anglais.

croissante sur le terrain des grandes organisations internationales, une coopération plus étroite et une coordination plus rigoureuse s'imposent.

La création de mécanismes de coopération — tels que les réunions du Comité permanent interorganisations et ses groupes de travail, auxquels le CICR participe activement, le Département des affaires humanitaires (DAH) au sein du système des Nations Unies, ou encore l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) dans le cadre de l'Union européenne — offre de nouvelles possibilités d'aborder la question de la coordination.

De plus, tant au siège des organisations que sur le terrain, les acteurs de l'humanitaire sont de plus en plus convaincus de la nécessité de la coordination. Pour sa part, le CICR se concerta régulièrement non seulement avec les organes opérationnels des Nations Unies (HCR, notamment), mais aussi avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération, ainsi qu'avec les principales ONG. Des informations sont échangées en permanence et les plans d'action largement discutés. Des parties de programmes sont confiés à des organisations opérationnelles compétentes. Sur le terrain, les membres du personnel humanitaire travaillent main dans la main.

Généralement, du fait de sa présence permanente dans les régions en proie à des tensions, le CICR est la première organisation sur place. Si un conflit éclate, le CICR renforce immédiatement sa présence, intensifie la collecte d'informations, évalue les besoins en matière de secours d'urgence et lance ses actions de protection et d'assistance en faveur des civils, des prisonniers et des blessés. Le CICR partage les informations avec les gouvernements et les différents acteurs de l'humanitaire potentiels, en particulier le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les institutions des Nations Unies.

Ce type de coopération constructive mérite certainement d'être poursuivie et même développée. En assurant la répartition des tâches conformément aux mandats respectifs des différentes organisations concernées, la coopération permet d'éviter que des activités se chevauchent ou, au contraire, qu'aucune action ne soit entreprise. Cependant, certains problèmes subsistent malgré les efforts déployés.

Il arrive, hélas, trop fréquemment qu'à l'issue de discussions constructives ayant permis de répartir des tâches urgentes, le CICR se trouve seul sur le terrain — à l'exception de certaines ONG dont je souhaite saluer ici le courage — pendant de longues périodes. Pire encore, dans certains cas il reste seul sur place lorsque les Nations Unies ou les ONG décident de se retirer.

Un autre problème tient aux pressions exercées sur les ONG afin qu'elles interviennent en tant qu'agents de la politique poursuivie par les gouvernements donateurs et qu'elles axent leurs efforts sur des activités occupant une place de choix dans les médias de leurs pays respectifs et garantissant une parfaite visibilité. La recherche de fonds devient plus facile et il est possible dès lors de laisser à d'autres les tâches moins « attractives » et moins spectaculaires, telles que la réhabilitation d'urgence et la prise en charge des conséquences à moyen terme de la guerre.

Il est encourageant d'observer que les questions humanitaires figurent désormais en meilleure place dans l'ordre du jour de la communauté internationale. Toutefois, la tendance à la « politisation » de l'action humanitaire ne favorise pas le respect du droit international humanitaire. Elle exige une répartition plus précise des tâches et des responsabilités entre, d'une part, les organisations humanitaires qui s'emploient à alléger les souffrances et, d'autre part, les organes politiques qui ont le devoir de s'attaquer aux causes du conflit et de rétablir — éventuellement par des moyens militaires — des conditions permettant le retour à la paix et à la stabilité.

Enfin, au-delà de la coordination purement opérationnelle, les acteurs de l'humanitaire, qui sont bien placés pour observer les conséquences de la guerre, devraient coordonner énergiquement leur mobilisation en vue de promouvoir le respect du droit international humanitaire et agir de telle manière qu'eux-mêmes contribuent à accroître ce respect. Le « Code de conduite » élaboré par le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et parrainé par certaines des grandes ONG, constitue un pas important dans cette direction.

Tous ces efforts de coordination ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la coordination opérationnelle entre les différents acteurs de l'humanitaire. Les mécanismes existant actuellement devraient permettre de surmonter les problèmes qui subsistent encore.

Ce qui me préoccupe davantage aujourd'hui, c'est le phénomène d'inflation qui touche le terme même d'« humanitaire », créant de nouveaux problèmes de coordination. Une grande partie de l'action entreprise actuellement à l'échelon international en cas de conflit est qualifiée d'« humanitaire ». C'est ainsi qu'une intervention purement militaire peut-être dite humanitaire et que des unités de l'armée se trouvent déployées dans une région de conflit, dans le cadre d'une activité purement humanitaire, sans participer aux efforts de maintien de la paix. Il arrive aussi que, sur une frontière, un « groupe humanitaire » soit appelé à vérifier qu'un embargo est respecté. Il me semble que l'inflation dont souffre le

terme «humanitaire» est le signe d'une confusion toujours plus grande quant au partage des différents rôles et responsabilités au sein de la communauté internationale. J'en arrive à me poser la question fondamentale suivante: le problème de la coordination est-il encore du ressort des acteurs de l'humanitaire ou plutôt des politiciens et des militaires?

Il est vrai que l'environnement changeant des conflits devient de plus en plus complexe. Les guerres actuelles ont souvent peu de traits communs avec les conflits internationaux classiques ou les guerres civiles qui ont marqué la période de la guerre froide. Un nombre clairement défini de parties étaient alors engagées et, en quelque sorte, une chaîne de commandement, politique et militaire, existait de part et d'autre. Le nouveau phénomène de destruction du tissu social, la disparition complète de toute forme d'autorité (hormis celle des fusils), la négation des valeurs fondamentales, le chaos et l'anarchie toujours croissants: tous ces phénomènes rendent les conflits plus complexes, les souffrances des civils plus cruelles, le personnel humanitaire et la communauté internationale plus impuissants. N'ayant plus en face de lui, comme c'était généralement le cas, deux parties au conflit bénéficiant chacune des conseils stratégiques de son «patron» du temps de la guerre froide, le CICR doit souvent aujourd'hui négocier avec des groupes, des clans, des bandits, des milices et des «combattants du dimanche». Les mécanismes internationaux de règlement des conflits ne sont pas encore adaptés à ces nouveaux types de situation.

La disparition de l'influence directe ou indirecte des superpuissances du temps de la bipolarité de la guerre froide prive souvent non seulement les organisations humanitaires, mais aussi les responsables politiques et militaires, de points de référence clairement définis. Il semble difficile, et même parfois impossible, pour les gouvernements, de parvenir à un consensus réaliste sur les options et les mesures à prendre sur le plan politique et militaire. Bien que les résolutions des Nations Unies ne soient plus bloquées aujourd'hui par la procédure du veto, si souvent employée au temps de la guerre froide, elles manquent souvent de réalisme et reflètent plus un consensus verbal qu'une volonté réelle d'intervenir de manière véritablement efficace.

Face à ce manque de but, dû à l'incapacité des Etats de parvenir à un consensus quant à la façon la plus appropriée de réagir sur le plan politique ou militaire, l'action humanitaire constitue un point central bienvenu, le sentiment d'un but à atteindre. Cette recherche de l'efficacité contribue à faire baisser la pression qu'exercent sur les gouvernements non seulement les médias nationaux et internationaux, mais aussi l'opi-

nion publique. Les uns et les autres tendent toujours davantage à dicter l'ordre des priorités politiques et à créer sur le plan politique le besoin d'agir sans délai. Personne ne contestant la nécessité de l'aide humanitaire, comme cela pourrait se produire dans le cas d'interventions politiques ou militaires, l'action humanitaire peut être utilisée *ut aliquid fieri videatur*, afin de donner l'impression que l'on fait quelque chose.

Cependant, l'action humanitaire doit aller de pair avec l'action politique ou militaire et non la remplacer. Si l'action humanitaire est détournée de son but et utilisée comme un instrument politique de substitution, comme une extension opportuniste de la politique étrangère, comme un moyen de réduire la pression politique à l'intérieur d'un pays donné, elle perd son «innocence», elle n'est plus neutre et à l'abri de motivations politiques ultérieures. A terme, elle perdra son identité et même deviendra la cible d'attaques armées.

Comme je l'ai déjà dit, des corps d'armées s'engagent dans l'action humanitaire, mais refusent de déployer des activités de maintien de la paix. Les gouvernements renforcent leurs opérations humanitaires directes par le truchement d'organes opérationnels gouvernementaux sous leur drapeau national. Les organisations humanitaires jouent leur rôle dans ce qu'il est convenu d'appeler l'approche intégrée.

Cette situation débouche sur de nouveaux problèmes de coordination et d'identité en période d'urgence humanitaire.

Examinons l'approche intégrée, qui constitue le principe de base de l'*Agenda pour la paix*, ce document très stimulant et intéressant du secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali. L'*Agenda pour la paix* préconise une approche globale des activités politiques, militaires et humanitaires — ce qui paraît être une manière sensée d'aborder des situations d'urgence aussi complexes que les conflits d'aujourd'hui. Le fait de créer des synergies entre les différentes modalités d'action possibles pourrait, il est vrai, augmenter l'efficacité de la communauté internationale sans exiger un accroissement considérable des moyens qui doivent être investis.

Cette approche est certainement correcte en matière de prévention des conflits. La diplomatie préventive, le soutien économique, le développement, l'aide humanitaire et le déploiement d'observateurs militaires peuvent en effet contribuer à stabiliser une situation. Des moyens plus importants devraient être affectés à de tels efforts de prévention. Le coût de ces efforts demeure en tout cas inférieur à celui de tous les investissements qui doivent être consentis pour contenir un conflit qui a éclaté, sans parler de la reconstruction et de la réhabilitation.

Les mêmes synergies peuvent être créées dans la phase d'après-guerre, lorsqu'il faut consolider la paix, reconstruire et, le cas échéant, lancer une opération humanitaire en faveur des plus démunis pour leur permettre de traverser la période de transition.

J'estime cependant que le plan présenté dans l'*Agenda pour la paix* ne peut être appliqué sans difficulté pendant la phase aiguë d'un conflit. Dans une telle situation, l'action humanitaire est axée sur les symptômes aigus de la crise et ne peut pas se permettre d'aborder les problèmes politiques ou militaires. Une approche indépendante, neutre et impartiale, à l'abri de toutes motivations politiques ultérieures, est manifestement nécessaire pour pouvoir atteindre toutes les victimes du conflit, de tous les côtés et avec l'accord de toutes les parties en présence. Dans les situations de ce type, il arrive souvent que seules les organisations vraiment indépendantes, neutres et impartiales, telles que le CICR, aient accès aux personnes qui ont besoin d'assistance. Les Etats avaient pleinement conscience de cette nécessité lorsqu'ils ont élaboré et signé les Conventions de Genève qui stipulent le caractère neutre et impartial de l'aide humanitaire.

Neutralité et impartialité — aujourd'hui, la plupart des organisations humanitaires utilisent ces termes pour définir leur identité. Mais l'important n'est pas de savoir si une organisation a réellement — ou déclare avoir — un caractère neutre et impartial. Ce qui compte, c'est la manière dont l'organisation est *perçue* par les différents acteurs du conflit. Les institutions des Nations Unies, telles que le HCR, sont certainement neutres et leur action est impartiale. Toutefois, opérant sous le même drapeau bleu que les casques bleus des Nations Unies, utilisant les mêmes véhicules blancs arborant le drapeau bleu, placés sous la protection des blindés blancs frappés de l'emblème bleu, elles ne sont pas forcément *perçues* comme étant neutres et impartiales. Si l'un ou l'autre des acteurs du conflit considère les forces des Nations Unies comme des troupes ennemies, tous ceux qui opèrent sous le même drapeau et le même emblème risquent de tomber dans la même catégorie et de devenir partie au conflit. Cette perception de la dépendance et de la partialité met réellement en péril l'aide humanitaire en général, ainsi que la sécurité de tous ceux qui, sur le terrain, déploient une activité humanitaire.

Il en va de même pour les récentes initiatives prises par certains gouvernements qui envoient dans des zones de conflit des unités de l'armée à qui sont confiées des activités purement humanitaires. Cette confusion des responsabilités freine considérablement les efforts de coordination. Les troupes doivent être chargées de maintenir et de rétablir la

paix — c'est là leur domaine de compétence. L'action humanitaire exige un autre type de compétence et doit être déployée par des organismes humanitaires.

Il est encore plus important de lutter contre la tendance croissante visant à qualifier d'«humanitaires» des interventions politiques et militaires, afin de dissiper le risque d'un nouvel affaiblissement dangereux de la véritable action humanitaire, qui doit conserver son caractère indépendant, neutre et impartial.

Dans les situations d'urgence humanitaire et, en particulier, dans l'anarchie et la confusion des nouveaux conflits, une place importante revient cependant aux interventions politiques et militaires. Il serait impossible, et probablement même indésirable, de dissocier complètement l'effort humanitaire de l'action politique.

L'action humanitaire se concentre sur les symptômes aigus issus des crises qui, elles-mêmes, ne peuvent être résolues que si des mesures politiques, parfois même militaires, s'attaquent à leurs causes profondes.

Dans les situations de chaos et d'insécurité totale, l'action humanitaire peut dépendre de la création d'un environnement favorable aux opérations humanitaires. Un espace humanitaire doit être créé, grâce au déploiement — dès les premières phases du conflit — des forces des Nations Unies chargées de pallier l'absence des autorités policières et d'assurer un minimum de sécurité aux organismes humanitaires pour leur permettre de s'acquitter de leur mandat. Toutefois, pour que ceci se réalise, il faudrait que le secrétaire général des Nations Unies dispose d'une force pouvant être déployée rapidement. Les Etats sont-ils prêts à coordonner leurs efforts en ce sens?

Là encore, l'action militaire devrait être clairement distincte de l'action humanitaire. Le recours à des escortes armées pour protéger des convois humanitaires est malheureusement apparu nécessaire en ex-Yougoslavie et en Somalie. Une telle mesure doit cependant demeurer temporaire et exceptionnelle et nous devons veiller à ne pas nous laisser aller à la considérer comme une solution acceptable à long terme. Le fait de nous résigner à recourir à de tels moyens ne revient-il pas à abandonner tout espoir de persuader les belligérants de respecter non seulement l'action humanitaire, mais surtout les civils et les prisonniers sans défense? Nous devons également exiger — et, le cas échéant, restaurer — le respect des emblèmes protecteurs, en particulier ceux de la croix rouge et du croissant rouge, qui sont si souvent méprisés.

De plus, il importe d'établir une nette distinction entre la justice et l'action humanitaire. Le CICR et d'autres organismes humanitaires sont

prêts à prendre des risques considérables pour apporter assistance et protection aux victimes, mais leur rôle n'est pas celui d'un juge et, moins encore, celui d'un procureur. Si de telles tâches incombait aux organismes humanitaires, les parties au conflit le jugeraient comme très dangereux et elles feraient tout pour éviter la présence de témoins et interdiraient l'accès aux personnes ayant besoin d'assistance. Par contre, nous serions très heureux que les gouvernements acceptent de tenir ce rôle. Ceci permettrait d'éviter de nouvelles violations du droit international et conjugué avec d'autres mesures, faciliterait le rétablissement du dialogue et d'une paix durable.

La coordination des opérations d'urgence est-elle un problème de ressort des acteurs de l'humanitaire ou plutôt des politiciens et des militaires?

Je crois que la réponse à cette question est moins complexe que ne le sont les nouvelles situations d'urgence. Les acteurs de l'humanitaire sont parvenus à un niveau prometteur de concertation et de coordination, avec d'assez bons résultats sur le terrain. J'estime cependant qu'il est urgent d'aller au-delà de la coordination humanitaire, d'améliorer la concertation et la coordination efficace dans l'approche politique et militaire. Les responsabilités respectives des acteurs de l'humanitaire, des politiciens et des militaires doivent être définies plus précisément et respectées, tandis que le soutien politique et financier doit, de part et d'autre, être renforcé. Cela permettrait de créer de nouvelles synergies et de préciser les responsabilités en dissipant toute confusion. L'un et l'autre type d'action sont nécessaires pour résoudre les situations d'urgence actuelles, aux effets si dévastateurs et aux conséquences humanitaires si cruelles.

Peter Fuchs, docteur en médecine de l'Université de Zurich, est directeur général du CICR depuis mai 1992. Il a rejoint l'institution en 1983 et a effectué ensuite des missions dans de nombreuses régions du monde. Il a été directeur-adjoint du département des Opérations de 1988 à 1990 et a dirigé la cellule de crise créée pendant la guerre du Golfe. Le Dr Fuchs est membre du Conseil exécutif du CICR.