

affectation lointaine. Il s'agit d'un livre indispensable pour le personnel de santé publique travaillant auprès de populations déplacées dans les pays en développement.

Dr Gilbert Burnham

Department of International Health
The Johns Hopkins School of Hygiene
and Public Health, Baltimore, États-Unis

Neil MacFarlane, Larry Minear, Stephen Shenfield, *Armed conflict in Georgia: A case study in humanitarian action and peacekeeping*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence R.I., 1996, 126 pp.

La publication du *Watson Institute* de l'Université Brown (États-Unis) sur la Géorgie fait partie d'une série d'études de cas sur l'action humanitaire dans les conflits armés — c'est la première étude portant sur un pays de la Communauté des États indépendants, après plusieurs publications sur l'Asie, l'Amérique latine, l'Afrique et l'ex-Yougoslavie. Ce cas pratique est intéressant à plusieurs égards. L'action humanitaire s'y inscrit, en effet, dans un contexte de bouleversements politiques, économiques et sociaux de grande envergure liés à l'effondrement de l'Union soviétique; trois conflits se sont déroulés sur ce territoire dans un court laps de temps, dans des régions et avec des acteurs différents (Ossétie du Sud, Abkhazie, Mingrélie); enfin, il s'agit d'un champ d'action nouveau et particulièrement important pour la communauté internationale (et pour la Fédération de Russie).

Afin de mener à bien cette étude, une équipe de recherches s'est rendue en Géorgie en août 1994 et en mars 1995, et a eu de multiples entretiens à Vienne, Moscou, Genève, New York et Washington. Cette démarche, qui a duré un an, couplée à l'analyse de la littérature sur le sujet, a eu l'originalité d'associer le point de vue du praticien à celui de l'analyste académique. L'équipe de recherches exprime toutefois le regret de n'avoir pu rencontrer les autorités abkhazes, lors de sa visite en Abkhazie.

La structure de l'ouvrage, qui couvre la période de novembre 1989 (début des hostilités ouvertes dans l'*oblast* autonome d'Ossétie du Sud¹) à avril 1995, rend sa lecture, mais aussi sa consultation, aisée. Les trois principaux chapitres permettent, en effet, d'abord, de situer l'action internationale dans son contexte et de comprendre la spécificité de la problématique géorgienne, en particulier sur le plan ethnique ; ensuite, d'analyser les dimensions de la crise humanitaire, la réponse internationale à cette crise et le lien entre l'action humanitaire et la recherche d'une solution pacifique au conflit ; enfin, de réfléchir au rôle des forces impliquées dans le maintien de la paix et à leur contribution à la solution des problèmes humanitaires. L'ouvrage s'achève sur des recommandations pour l'avenir.

Il est, certes, très difficile de résumer en quelques mots les conclusions d'une analyse aussi fouillée. Quelques idées fortes se dégagent toutefois de la lecture de cet ouvrage, idées qui n'engagent naturellement que leurs auteurs.

Première constatation : l'action humanitaire d'urgence, en septembre-octobre 1993, lors de la prise de contrôle par les Abkhazes de la ville de Soukhoumi et du sud de l'Abkhazie, jusqu'à la rivière Ingouri (qui sert maintenant de ligne de démarcation) a été un succès. Les organisations humanitaires ont fait face avec promptitude à l'afflux soudain d'environ 250 000 déplacés fuyant l'Abkhazie pour chercher refuge en Géorgie de l'Ouest et le pire a pu être évité.

Toutefois, le retour des déplacés n'a pu s'effectuer que sur une très petite échelle, en raison notamment de la réticence des autorités abkhazes au retour des civils géorgiens et des risques de sécurité en Abkhazie, dus entre autres à la présence de mines dans la région de Galhi. Le rôle joué par le Haut Commissariat pour les réfugiés, qui assistait au processus politique de négociations et présidait la Commission quadripartite sur le retour des déplacés, est longuement analysé, sous l'angle de la relation entre le politique et l'humanitaire. S'il était, en effet, apparu aux négociateurs politiques qu'il fallait tout mettre en œuvre pour favoriser un retour rapide des déplacés, certains acteurs de l'humanitaire avaient les plus grandes réserves sur ces retours dans les circonstances évoquées. Et la question est posée. Pour résoudre le problème humanitaire des déplacés,

¹ L'utilisation de l'expression « Ossétie du Sud », proscrite dans le discours politique géorgien, mais généralement utilisée par la communauté internationale et la presse, n'a pas, sous notre plume, de connotation politique.

une solution politique devrait être trouvée, mais comment trouver une solution politique au conflit sans résoudre la crise humanitaire ?

Les auteurs de l'ouvrage regrettent, enfin, que les organisations internationales n'aient pas eu une présence plus marquée en Abkhazie et en Ossétie du Sud et l'appellent de leurs vœux. Ils mentionnent toutefois — naturellement trop brièvement pour l'auteur de ces lignes ! — l'action du CICR en Abkhazie, qui a débuté en 1992 par l'ouverture de deux bureaux permanents, l'un à Goudauta et l'autre à Soukhoumi. Témoins de la prise de contrôle de Soukhoumi par les forces abkhazes, les délégués du CICR sont restés tout au long du conflit des deux côtés de la ligne de front. Rappeler de part et d'autre les règles du droit international humanitaire, le respect dû aux civils, aux combattants blessés, aux prisonniers a été une constante de l'action du CICR, qui a également apporté des secours d'urgence aux déplacés et aux individus particulièrement vulnérables. Parmi ceux-ci, les vieillards géorgiens, restés dans leurs foyers en Abkhazie alors que les membres plus jeunes de leurs familles avaient fui, étaient particulièrement exposés à la vindicte d'individus incontrôlés. Leur venir en aide et rappeler aux autorités leur obligation de les protéger a requis une grande persévérance dans une société en proie à la violence.

L'analyse, faite par l'équipe de recherches, de tous les obstacles rencontrés par les organisations humanitaires est parlante pour quiconque est familier du Caucase du sud : préoccupations en matière de sécurité, contraintes logistiques, difficulté à définir les bénéficiaires d'une action de secours, détournement d'une partie de l'assistance vers des marchés privés, absence d'un secteur non gouvernemental local, manque de coordination entre les organisations humanitaires, pour ne citer que quelques exemples.

Dans le quatrième chapitre, l'action des quatre forces de maintien de la paix présentes en Géorgie est dépeinte : la force tripartite en Ossétie du Sud, composée d'Ossètes du Nord, de Géorgiens et de Russes, dont la tâche principale était de contrôler l'application du cessez-le-feu conclu en 1992 ; la mission de l'OSCE, qui n'était pas *stricto sensu* une force de maintien de la paix, étant dotée d'un mandat beaucoup plus large (il est intéressant de relever le partage des tâches qui s'est opéré entre les Nations Unies, dont un envoyé spécial, l'ambassadeur Édouard Brunner, s'efforçait de trouver des solutions politiques au conflit abkhaze, et l'OSCE, beaucoup plus active en Ossétie du Sud) ; la force de maintien de la paix de la Communauté des États indépendants, composée en fait de forces russes, actuellement déployées le long de l'Ingouri, qui étaient

principalement chargées de maintenir le cessez-le-feu, de superviser la mise en œuvre des dispositions de l'accord du 14 mai 1994 entre les parties, relatives à la création entre elles d'une zone de sécurité, et de promouvoir le retour des déplacés, en particulier dans la région de Galhi ; enfin la Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie. Un *satisfecit* est décerné par l'équipe de l'Université Brown à ces forces de maintien de la paix, aux mandats très divers, pour la façon dont elles ont « gelé » les conflits d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, en faisant globalement respecter les cessez-le-feu. Cela dit, les auteurs de l'étude regrettent que les forces russes déployées en Abkhazie et la Mission d'Observation des Nations Unies, dont les rapports parfois difficiles sont évoqués, n'aient pas davantage contribué à la création de conditions permettant le retour en toute sécurité des personnes déplacées. Cette critique est toutefois nuancée, en ce qui concerne les Nations Unies, par la constatation qu'il s'agissait d'une force d'observation, et non de maintien de la paix au sens classique du terme, nuance importante dans le monde politique, mais incomprise, bien souvent, de la population locale.

Ce chapitre est aussi l'occasion, pour les auteurs de la recherche, d'évoquer la politique russe en Géorgie, ses objectifs et son évolution, liée, d'une part, à celle des autorités géorgiennes, d'autre part, au conflit en Tchétchénie. Si des critiques sont émises sur les forces russes de maintien de la paix en Abkhazie, qui peuvent apparaître comme l'instrument d'une politique nationale, il est toutefois relevé que ni les Nations Unies ni l'OSCE n'ont voulu jouer un rôle substantiel de maintien de la paix dans la région. Somme toute, malgré les problèmes évoqués, l'étude conclut que, dans l'ensemble, le déploiement des forces russes a contribué utilement aux besoins de la population. Sans sa présence, les risques de reprise du conflit étaient grands.

Analysant, enfin, les interactions entre le maintien de la paix (au sens large) et l'assistance humanitaire, l'étude conclut d'abord que celles-ci ont été limitées pour plusieurs raisons : l'existence de cessez-le-feu durables, le fait que l'activité des organisations humanitaires s'est concentrée hors des régions où les forces de maintien de la paix étaient actives ; enfin, le désir des organisations qui étaient présentes en Abkhazie de ne pas faire de l'assistance humanitaire une pièce maîtresse des négociations politiques, celles-ci devant rester pleinement indépendantes pour répondre aux besoins des victimes avec impartialité. Pour leur part, des membres des forces de la paix interviewés ont suggéré que l'assistance humanitaire

n'engageait pas leur responsabilité, d'autres étant là pour cela. Il y a là, selon les auteurs de l'étude, des opportunités perdues de synergie.

Le cas géorgien soulève, d'après nous, l'intéressante problématique du rapport, précédemment évoqué, entre le politique et l'humanitaire, dans tous les conflits contemporains. De l'avis de l'auteur de ces lignes, il doit avant tout être attendu de forces de maintien de la paix, où qu'elles se trouvent, qu'elles créent des conditions propices à l'action humanitaire et qu'elles connaissent et mettent en œuvre le droit international humanitaire dans l'accomplissement de leurs tâches. Mais l'action humanitaire doit rester indépendante, ou tout au moins les politiciens doivent-ils préserver un certain espace où une action humanitaire impartiale et neutre soit possible, sans que celle-ci constitue nécessairement une contribution à la paix dans une approche intégrée des problèmes. Il est des souffrances qui doivent être secourues, tout simplement par humanité.

Le lecteur peut partager ou non les conclusions de cette intéressante étude. Elles ouvrent, en tous les cas, la voie vers des domaines de réflexion stimulants.

L'univers de la Communauté des États indépendants a été et reste, pour le CICR comme pour les autres organisations humanitaires, un défi. Présentes pour la plupart depuis trois ou quatre ans seulement dans des pays dont les valeurs, la culture, les traditions, la langue leur étaient peu familières, elles se trouvent confrontées à des conflits gelés par des cessez-le-feu fragiles, sans solution politique, ou à des conflits cycliques. Elles doivent répondre à l'urgence classique, mais aussi avoir une perspective à long terme, par le biais de la réhabilitation ou de projets destinés à redonner leur autonomie à des communautés. Elles s'efforcent de faire preuve de créativité dans des situations où le lendemain est incertain. Il leur faut nuancer les conclusions tirées de leur expérience africaine, qui ne s'appliquent pas toujours en Europe orientale et en Asie centrale, où l'ampleur des problèmes est moindre, mais la souffrance tout aussi aiguë. Mais surtout, elles doivent contribuer, par leurs activités, à restaurer un climat de confiance entre des communautés divisées. Ceci implique de leur part un comportement responsable, dénué de considérations partisans, et surtout l'écoute de l'autre, dans le respect de sa dignité et de ses différences.

Marion Harroff-Tavel
Déléguée générale adjointe du CICR
Europe orientale et Asie centrale