

**Greg Hansen et Robert Seely, *War and humanitarian action in Chechnya*, Occasional paper No. 26, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence (Rhode Island), 1996, 106 pages.**

L'ouvrage de Greg Hansen et Robert Seely est une analyse politique du conflit tchéchène, de la réaction de la communauté internationale face à un conflit interne dans un État-clef sur l'échiquier mondial et des forces et faiblesses de l'action humanitaire. Très bien documenté, méthodique, lucide, sévère dans ses jugements, l'ouvrage se termine par des recommandations concrètes qui, même avec le recul du temps, ne manquent pas d'intérêt.

Le champ temporel de cette étude s'étend, en effet, jusqu'au mois d'août 1996, qui correspond à une période d'intenses combats à Grozny et à un vaste déplacement de population hors de la ville. Ce prélude au cessez-le-feu a permis sinon un règlement politique du différend, du moins une suspension effective des combats.

Les auteurs précisent dès le départ leur position. Ils ont décidé, par souci d'objectivité, de ne pas exprimer de point de vue sur le statut territorial de la Tchétchénie. Ils reconnaissent que ni les forces fédérales ni les forces séparatistes n'ont rempli leurs obligations vis-à-vis de la population civile. Toutefois, au vu de la capacité militaire de la Fédération de Russie, des engagements pris par elle au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et des traités internationaux auxquels elle est partie, c'est de cet État souverain que les auteurs attendaient le plus de modération. D'où une analyse critique non seulement des décisions politiques prises par la Fédération de Russie et de la façon dont elle a conduit les hostilités, mais aussi des réactions de ses pairs, les autres États de la communauté internationale, sur le plan bilatéral comme dans les fora qui les réunissent, en particulier les Nations Unies et l'OSCE. Cette analyse critique aboutit à la conclusion que le conflit tchéchène est la démonstration de la précarité de l'action humanitaire, lorsque la communauté internationale se laisse guider par la *Realpolitik* et renonce à se mobiliser pour donner un cadre à cette action.

La structure de l'ouvrage guide le lecteur pas à pas dans l'univers complexe d'un conflit majeur de la période post-soviétique.

Le lecteur commence, en effet, par se familiariser avec le contexte politique, économique, religieux et ethnique du Nord-Caucase. Puis il est entraîné dans la découverte historique de l'expansion russe dans la région,

de la résistance à laquelle elle s'est heurtée et de l'insurrection conduite par l'imam Chamil, au milieu du siècle dernier. Il parvient ensuite à une analyse de l'ère soviétique qui met en exergue la déportation du peuple tchéchène en Asie centrale, perpétrée par Staline en 1944, la réhabilitation des déportés prononcée par Khrouchtchev en 1957, leur retour, puis à la fin des années 1980, les effets de la perestroïka sur les velléités manifestées par la Tchétchénie de s'affranchir de la tutelle de Moscou. La déclaration d'indépendance prononcée en 1991 et sa mise en œuvre par le président Doudaev, le douloureux épisode du conflit osséto-ingouche en 1992, l'éclatement du conflit tchéchène en décembre 1994 et les 21 mois d'affrontements, découpés en différentes phases concluent ce parcours historique.

L'analyse rétrospective de cette guerre sert de toile de fond à la critique de la réponse humanitaire au conflit. En effet, certains problèmes récurrents, tels que des restrictions imposées à l'accès des humanitaires aux victimes, des menaces à l'indépendance de leur action et un environnement sécuritaire dégradé, auraient nécessité que la communauté des États prenne des mesures politiques qui donnent un cadre à l'action humanitaire. Faute de telles mesures de la part des États, pour des motifs liés à la défense d'intérêts nationaux et, en particulier, à la crainte d'affaiblir la position de la présidence russe par une critique trop véhémement de sa politique tchéchène, les humanitaires ont fait ce qu'ils étaient en mesure de faire — c'est-à-dire trop peu. Trop peu, en particulier à l'intérieur de la Tchétchénie, où mis à part le CICR, MSF France, MSF Belgique, et quelques autres organisations non gouvernementales, peu d'acteurs étaient présents.

Les auteurs reprochent plus précisément aux agences onusiennes et en particulier, au HCR d'avoir concentré leurs efforts en Ingouchie et au Daghestan, c'est-à-dire à la périphérie du conflit. Une présence onusienne en Tchétchénie aurait mieux révélé à la face du monde ce qui s'y passait. Certes, l'OSCE s'y trouvait, mais, selon Greg Hansen et Robert Seely, cette présence n'a pas eu les effets escomptés, car l'OSCE avait une double casquette : à la fois celle de médiateur et celle de défenseur des droits de l'homme. Ces deux responsabilités, qui pouvaient coexister lorsqu'un cessez-le-feu était en discussion, se seraient révélées incompatibles au cœur de négociations politiques délicates, qui ne permettaient pas un discours très ferme sur les droits de l'homme. Somme toute, les Nations Unies ont été paralysées par des obstacles politiques à une intervention en Tchétchénie, ont pris acte de la présence de l'OSCE et ont misé sur un partage des tâches, dans le domaine des secours (avec le CICR et les ONG présentes en Tchétchénie). Vue rétrospectivement, nous disent les auteurs, cette décision de ne pas insister pour avoir une action en Tché-

tchénie paraît malheureuse. Les victimes du conflit tchéchène ont bien reçu un peu d'assistance, mais n'ont pas bénéficié de la protection qu'elles étaient en droit d'attendre.

Quelles leçons tirer de ce qui apparaît comme un échec de l'humanitaire? Les auteurs font, dans l'ordre, les recommandations suivantes :

- En tout premier lieu, pour créer un cadre propice à l'action humanitaire, il s'agit de mettre l'accent sur les tâches éducatives et de diffusion de principes éthiques. Il faut renforcer la société civile et s'atteler à un défi de longue haleine, celui de la transformation des attitudes. Et les auteurs de proposer que le CICR étoffe ses programmes de diffusion au Nord-Caucase, en particulier en ce qui concerne les ministères de la Défense et de l'Intérieur.
- Ensuite, les États doivent insister auprès de la Fédération de Russie sur l'importance qu'ils accordent à des considérations humanitaires. Il s'agit de créer le cadre politique de l'action humanitaire.
- Les ressources allouées à la Tchétchénie doivent être proportionnelles aux besoins. Les destructions, les dommages causés à des infrastructures essentielles, les carences dans le domaine de la santé, une présence de mines qui n'est pas sans effets sur l'activité agricole, la baisse des réserves alimentaires sont quelques-uns des sérieux problèmes auxquels la Tchétchénie est confrontée. Une assistance d'urgence est requise.
- Les forces et faiblesses des différents acteurs humanitaires étant apparues au grand jour pendant le conflit, chaque organisation devrait être incitée à mettre l'accent sur les activités pour lesquelles elle a un avantage comparatif. Les auteurs citent comme forces du CICR la diplomatie humanitaire, l'éducation et les secours d'urgence. Le CICR devrait donc, selon eux, se concentrer sur la diffusion du droit humanitaire à tous les niveaux.
- Une priorité accrue doit être donnée à la recherche d'une solution au conflit et à la promotion des forces de réconciliation. L'OSCE devrait limiter ses activités à la sphère politique et à la mise en place d'un environnement qui permette la protection de la population civile. Le Conseil de l'Europe devrait aussi exercer une surveillance en matière de droits de l'homme.
- Le Nord-Caucase étant une région où chaque république est affectée par les problèmes de son voisin, une approche régionale s'impose. Ainsi, les tensions entre Ossètes et Ingouches dans le district de Prigorodny méritent une attention soutenue. De même, les expériences

faites dans d'autres pays du Caucase, par exemple en Géorgie, sont riches d'enseignements pour les organisations humanitaires, en particulier le HCR.

Même si ces recommandations datent d'il y a plus d'un an, celles d'entre elles qui portent sur l'action humanitaire nous inspirent quelques réflexions : malheureusement, l'insécurité qui prévaut en Tchétchénie — où le CICR a été très durement frappé par l'assassinat de six collaborateurs en décembre 1996 — ne permet pas d'apporter aux problèmes humanitaires une réponse à la hauteur des besoins, qui sont considérables, en particulier en ce qui concerne la reconstruction des infrastructures. Le CICR a pu continuer certaines activités grâce à l'engagement et à la compétence de collaborateurs locaux, mais, faute d'avoir obtenu des éclaircissements sur l'origine du drame qui l'a atteint, il n'a pas été en mesure de maintenir une présence expatriée en Tchétchénie. Étant donné ce qui s'est passé, les risques — inhérents à toute mission humanitaire — étaient trop grands dans cet environnement.

Nous ne pouvons qu'abonder dans le sens de Greg Hansen et Robert Seely lorsqu'ils préconisent une sensibilisation accrue à la règle de droit, en particulier, au droit humanitaire. C'est une œuvre de longue haleine qui nécessite une très bonne connaissance du contexte. Une étude a d'ailleurs été lancée par le CICR sur les coutumes tchétchènes, qui a mis en exergue des valeurs traditionnelles auxquelles on peut se référer dans l'élaboration d'un message humanitaire.

Par ailleurs, les auteurs ont annoncé d'entrée de jeu leur intention d'accorder une attention prioritaire à la Fédération de Russie dans l'analyse du conflit tchétchène ; il y a là, toutefois, un déséquilibre regrettable, qui peut s'expliquer non seulement par les raisons qu'ils ont évoquées, mais aussi par la difficulté de réunir des sources du côté tchétchène. L'accès aux régions concernées, en particulier les montagnes limitrophes de la Géorgie, était pour le moins difficile à l'époque de la rédaction de l'ouvrage.

Enfin, si la présence de l'acteur onusien en Tchétchénie était souhaitable sur le plan politique, sur le plan humanitaire le partage géographique des tâches entre le HCR et le CICR a évité une duplication des efforts. L'assistance du CICR et des ONG présentes en Tchétchénie a répondu aux besoins dans toute la mesure du possible, en dépit d'obstacles de tous ordres : difficulté à déterminer les bénéficiaires, problèmes logistiques, obstacles douaniers, etc. Le véritable échec est celui de la protection conférée par le droit humanitaire à la population civile comme aux prisonniers, protection qui a été limitée dans les deux cas.

Somme toute, un livre stimulant, qui s'inscrit dans la lignée des autres ouvrages de l'Institut Watson sur les conflits dans l'univers post-soviétique. À recommander au néophyte soucieux de s'instruire, mais aussi à ceux qui ont « vécu » ce conflit, afin qu'ils en fassent une analyse critique et s'interrogent, avec le recul du temps, sur la pertinence des choix faits.

*Marion Harroff-Tavel*  
Ex-déléguée générale adjointe  
pour l'Europe orientale et l'Asie centrale

---

**Michael J. Kelly, *Peace Operations*, Australian Government Publishing Services, Canberra, 1997, 450 pages (environ).**

Le rédacteur de la *Revue* m'a fait observer qu'il s'agissait à première vue d'un livre important. C'est véritablement un livre important, d'une utilité évidente non seulement pour les juristes militaires, mais aussi pour les étudiants en droit international, auxquels il permettra d'évaluer l'application pratique du sujet. J'aimerais que ce livre soit inscrit au programme des collèges militaires et des écoles d'administration et qu'il soit lu par les fonctionnaires de l'ONU, car ce sont, pour une large part, les enseignements qu'il est possible de tirer de l'expérience en Somalie qui ont poussé le commandant Kelly à consigner ses réflexions. Il cite un administrateur militaire qui écrit en 1948 :

« Peut-être est-ce seulement lorsqu'un juriste international sera lui-même invité à participer aux affaires juridiques d'une administration militaire en tant qu'officier de l'armée qu'il appréciera réellement les diverses difficultés qui peuvent se présenter et qu'il cherchera à y apporter une solution dans un manuel que — espérons-le — il rédigera. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lord Rennell of Rodd, *British Military Administration of Occupied Territories in Africa During the Years 1941-1947*, H.M.S.O., 1948, p.322.