



L'action humanitaire entre droit de la guerre et maintien de la paix

Françoise Bouchet-Saulnier

Publié dans Les Cahiers de Mars N°166 (3ème trimestre 2000)
« Opérations extérieures de la France. De l'opérationnel à l'humanitaire »

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

L'action humanitaire entre droit de la guerre et maintien de la paix

Les relations entre le militaire et l'humanitaire sont marquées par un certain nombre de similitudes et d'ambiguïtés.

Les deux activités se déroulent au cœur des conflits et en acceptent le risque, voire le sacrifice, mais elles diffèrent quant aux moyens et aux objectifs.

L'action humanitaire défend l'objectif très limité de procurer des secours et une protection aux populations en danger pendant la durée du conflit.

L'action militaire est investie du pouvoir d'utiliser la force pour restaurer la paix.

La disproportion entre l'objectif et les moyens de l'humanitaire et du militaire est en principe arbitrée par le droit humanitaire qui, en attendant la paix, relève le défi non moins crucial, de l'humanisation des conflits, en organisant l'articulation respectueuse de ces deux activités dans l'intérêt des populations.

Cependant, le développement ces dernières années d'un type particulier d'actions militaires, dites de maintien de la paix, a brouillé les repères traditionnels qui séparent l'action humanitaire des actions militaires. Ce sont ces repères qu'ils convient de retrouver pour rétablir l'espace d'un nécessaire dialogue critique entre les composantes militaires et humanitaires présentes sur les terrains de conflit.

Les dilemmes posés aux militaires par ces nouvelles missions alliant le militaire et l'humanitaire, mêlant les exigences de sécurité de la force et celles de protection des civils ne peuvent être résolues qu'en restituant une parole et un espace civil et indépendant aux organisations humanitaires.

1- Renouveau et ambiguïtés des opérations de maintien de la paix

Depuis la fin des années 80, l'ONU a été extrêmement sollicitée pour lancer des opérations de maintien de la paix (OMP). Elle a déployé en cinq ans trois fois plus d'opérations que pendant les quarante années précédentes. En 1995, au plus fort de cette activité, il y avait 17 opérations mobilisant 70 000 hommes. Fin 1999, 16 opérations de maintien de la paix étaient en cours avec environ 12 500 soldats de 75 nations déployés sur le terrain.

Cette évolution quantitative s'est également doublée d'une évolution qualitative. Dans son agenda pour la paix, le Secrétaire général de l'ONU a tenté de catégoriser les différents types d'opérations de maintien de la paix. En 1995 Boutros Boutros-Ghali notait que la gamme des instruments des Nations Unies pour contrôler et résoudre les conflits se composait de diplomatie préventive, de maintien de la paix, de rétablissement de la paix, de restauration de la paix, de désarmement, de sanctions et d'imposition de la paix. Il apparaît ainsi que le terme maintien de la paix est un terme générique, qui recouvre des opérations impliquant les différents types d'action énumérées par le secrétaire général.

Cette multiplication des OMP a des implications financières importantes. Leur budget a atteint 3,6 milliards de dollars en 1995. En 1999 il se montait à 700 millions de dollars, auxquels il faudrait ajouter le budget de l'opération menée au Kosovo dans le cadre de l'OTAN.

Cette réalité financière pose de nombreux problèmes au niveau du budget des Nations Unies. Mais ces chiffres illustrent surtout une autre réalité plus politique.

Le recours à la force et aux moyens militaires s'exerce aujourd'hui de façon majoritaire dans le cadre d'opérations multilatérales organisées en lien plus ou moins étroit avec l'ONU et/ou des organisations régionales.

Ce renouveau du multilatéralisme militaire s'est fait au prix de multiples compromis décisionnels au sein de l'ONU, qui ont bouleversé les pratiques militaires et humanitaires.

Ces compromis portaient sur trois éléments essentiels:

- 1- la définition de la menace à la paix et à la sécurité internationale qui permet de déclencher une opération de maintien de la paix.
- 2- le mandat et les objectifs assignés à cette OMP.
- 3- les moyens matériels qui sont donnés à l'OMP pour remplir son mandat.

Contraint de redéfinir les bases d'une sécurité internationale commune après la fin de la guerre froide, les Etats ont délaissé la référence à l'affrontement idéologique. Le recours à des considérations humanitaires a fourni la base du consensus politique international nécessaire au lancement d'actions militaires dans le cadre de l'ONU.

L'argument humanitaire a été utilisé pour justifier l'intervention internationale au Kurdistan irakien, en Somalie, puis en Bosnie, au Rwanda et enfin plus récemment et de façon controversée au Kosovo.

L'ensemble de ces expériences a montré à quel point les considérations humanitaires avaient permis de justifier le déploiement de forces armées, sans que pour autant les objectifs et les moyens de ces forces soient clairement assignés à la protection des populations

Au fil des résolutions des Nations Unies et des situations, le contenu humanitaire des mandats a varié autour des concepts tels que les zones de sécurité, les corridors humanitaires, ou encore la protection des convois humanitaires, ou celle des organisations humanitaires.

Les références à la sécurité et à la protection des populations, inscrites dans le mandat de certaines OMP, sont trompeuses. Il s'agit en réalité de contribuer à la sécurité d'une zone. Les OMP n'ont jamais assumé la responsabilité directe de la protection d'une population au sens d'une obligation juridique de moyen ou de résultat.

Les questions de sécurité ou de protection se heurtent d'ailleurs à deux problèmes concrets :

- sur le plan juridique, de nombreux mandats ne permettent l'usage de la force qu'en cas de légitime défense. La présence de la force armée internationale n'a donc qu'une fonction de dissuasion et n'offre aucune garantie réelle de protection aux populations.

- sur le plan pratique, l'absence de moyens militaires et matériels adéquats empêche souvent l'accomplissement de la mission. En effet, même quand l'usage de la force est autorisé, il n'est possible qu'à condition de ne pas mettre en danger des soldats internationaux en sous-effectifs et sous-équipement quasi permanents... Malgré les recommandations du Secrétaire général de l'ONU, les Etats ont souvent fait le choix d'un déploiement militaire symbolique, dont l'effet dissuasif a montré ses limites de façon tragique pour les populations concernées.

Les mandats et les moyens donnés aux forces de maintien de la paix pour remplir des missions humanitaires ont laissé un goût amer aux organisations humanitaires et à de nombreux militaires.

Dans la mesure où la justification de l'emploi de la force est fondée sur des considérations humanitaires, il est impossible d'accepter que cette même force ne soit pas employée quand la population concernée est l'objet de violence et de tueries, comme ce fut le cas notamment à Srebrenica et au Rwanda.

Ainsi de la Bosnie au Rwanda, en passant par la Somalie, une organisation comme MSF a petit à petit pris ses distances avec les composantes militaires des opérations internationales.

MSF a refusé que son personnel ou ses installations soient protégés par les forces de l'ONU, car la sécurité du personnel de secours ne peut pas être traitée séparément de la sécurité des populations secourues. MSF n'a pas non plus accepté la protection militaire de ses convois de secours. À ce titre, l'expérience acquise à Vukovar en 1991, avait montré que dans ces cas, les convois humanitaires devenaient l'enjeu de négociations militaires plus larges qui augmentaient le danger pesant sur les secours.

En tant qu'acteur humanitaire, MSF a une conscience très claire des limites et fragilités de l'action humanitaire. Loin de tout pacifisme ou antimilitarisme, MSF a au contraire souvent rappelé aux Etats et aux organisations internationales que l'action humanitaire ne devait pas être utilisée pour faire l'économie des véritables instruments politiques et militaires de gestion des crises et des conflits. En 1992, en Bosnie, MSF a dénoncé l'observation « humanitaire » de la purification ethnique mise en place par les Etats. La chute de l'enclave de Srebrenica en 1995, et le massacre de la population par l'armée des Serbes de Bosnie, en présence de soldats de l'ONU, reste dans l'esprit des humanitaires une terrible illustration de l'échec du dispositif militaro-humanitaire de protection des populations mis en place par l'ONU.

En mai 1994, au Rwanda, MSF a également rappelé que l'on arrête pas un génocide avec des médecins, appelant l'Onu à utiliser la force. Mais malgré la présence sur place de soldats de l'ONU, les Etats n'ont pas choisi de s'opposer militairement au génocide.

En 1995, MSF a également demandé l'usage de la force internationale dans les camps de réfugiés rwandais au Zaïre, pour séparer les réfugiés des éléments de l'ex-armée rwandaise et des milices. Cette demande a également été faite par le secrétaire général de l'ONU, qui s'est heurté au refus des Etats. En 1996, les organisations humanitaires ont assisté impuissantes à l'accomplissement de leurs prévisions quand les camps de réfugiés ont été attaqués par l'armée rwandaise entraînant le massacre des réfugiés, d'indicibles souffrances pour les populations et le basculement dans la guerre de tous les pays de la région.

Il semble que l'on ait assisté ces dernières années à une évolution en deux étapes. Dans la première phase, l'argumentation humanitaire a permis de faire

accepter le concept du recours à la force au niveau des opinions publiques et au niveau diplomatique international. Cette argumentation a également servi à définir un nouveau concept stratégique pour les forces armées au niveau international.

Mais la confusion et les compromis créés par le mélange entre l'humanitaire et le militaire dans le mandat des forces de maintien de la paix ont produit des situations telles que Srebrenica et le Rwanda où les forces armées internationales sont restées impuissantes face aux massacres de civils et face au génocide.

L'analyse militaire de ces échecs est un élément essentiel pour juger de la validité des nouveaux concepts d'intervention au regard de l'objectif de protection des populations.

C'est autour des concepts de sécurité et de protection que la confusion semble à son comble. Il est aujourd'hui dans l'intérêt des acteurs militaires et humanitaires des conflits d'entreprendre avec les autorités politiques la clarification de ces concepts et de leurs responsabilités réciproques vis-à-vis des populations en danger.

2- les dilemmes et contradictions des opérations militaro-humanitaires

Avec l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo, une nouvelle étape a été franchie. Le recours à la force armée s'est effectué, au nom de considérations humanitaires, mais sans l'accord de l'ONU et avec un objectif explicitement militaire. Contrairement aux opérations onusiennes antérieures, l'OTAN a utilisé la force sur un mode directement, offensif sans prétendre y recourir pour protéger ou faciliter l'action des organisations humanitaires.

Si dans une première phase, la force internationale a été utilisée au service de l'action humanitaire, dans ce dernier cas, la légitimité humanitaire s'est retrouvée au service de l'usage de la force.

Mais le lien entre l'humanitaire et le militaire est allé plus loin. Prenant argument de l'ampleur des besoins et de l'impossibilité d'y répondre avec les moyens des organisations humanitaires civiles, la gestion des camps de réfugiés a été assurée par l'OTAN et les contingents nationaux qui participaient aux combats au Kosovo. Cette soi-disant faillite de l'humanitaire civil doit être mise en perspective avec l'avantage que représentait pour l'Alliance le contrôle du théâtre d'opérations, y compris sous l'aspect de l'assistance dite « humanitaire ».

Certes, Mme Ogatta avait fait dans un premier temps appel à l'aide logistique de l'OTAN. Mais au-delà de cette demande, c'est toute la gestion et la coordination de l'aide dans les camps qui s'est retrouvée sous coordination militaire.

Il faut noter qu'il y a peu d'exemples dans l'histoire où l'action humanitaire civile ait été aussi marginalisée que dans ce conflit. Cette marginalisation apparaît plus comme un choix stratégique des pays concernés que comme une fatalité.

Au-delà du bénéfice en termes de relations publiques et de la résolution apparente du problème humanitaire, il n'est pas sur que les gouvernements de l'Alliance aient mesuré les conséquences négatives d'une telle militarisation de l'assistance humanitaire, contraire aux principes du droit international.

En acceptant que l'action humanitaire perde son caractère indépendant et soit gérée par les militaires parties au conflit du Kosovo, il devient difficile de contester le droit du gouvernement serbe de gérer lui aussi directement les secours aux populations des territoires sous son contrôle, ou encore de critiquer le contrôle des secours par les autorités russes en Tchétchénie.

Il est important de s'arrêter sur certains faits pour évaluer, au-delà de la propagande, les bénéfices de ce type de mariage entre le militaire et l'humanitaire. Il semble que l'OTAN n'avait pas anticipé, ni préparé la protection et la prise en charge des populations dans le cadre de son intervention militaire.

En effet, l'état d'impréparation dans lequel s'est retrouvé le Haut Commissariat aux Réfugiés semble montrer qu'aucun contact n'avait été pris par l'OTAN pour s'assurer que le HCR aurait les moyens de faire face à un afflux de populations déportées ou réfugiées.

Il semble également que l'OTAN et les Etats membres aient fait le choix de garder le contrôle militaire de l'assistance humanitaire aux populations. Ce choix s'est notamment traduit par la marginalisation financière du HCR par les Etats, qui ont opté pour un financement bilatéral direct et contrôlé par les gouvernements, de l'aide humanitaire. Ainsi, par exemple, les six plus gros pays contributeurs de l'Union européenne, ont dépensé 279 millions de dollars d'aide humanitaire pour cette crise. Mais ils n'ont alloué au HCR que 3,5% de cette somme, soit 9,8 millions de dollars, affectant le reste à l'aide bilatérale directe ou via des ONG. .

Ce choix soulève également la question du caractère non gouvernemental et indépendant d'ONG parfois financées à 100% par un gouvernement. Il a également aggravé les problèmes de coordination des actions de secours, car sur les 250 ONG qui agissaient dans la région, seulement 20 travaillaient en partenariat avec le HCR.

Cette explosion de l'assistance bilatérale, apportée directement par les contingents militaires, a largement contribué à accréditer l'idée que les militaires sont un acteur indispensable de l'aide humanitaire.

L'examen critique de ce postulat, à la lumière de l'expérience du Kosovo, semble un préalable indispensable à tout débat honnête sur la complémentarité entre les actions militaires et humanitaires.

En effet, la logistique militaire peut effectivement être utile pour faire face à des situations d'urgence massive. Toutefois, il ne faut pas oublier que dans les situations où les militaires sont eux-mêmes engagés dans une situation de conflit, l'usage de la logistique militaire doit être entouré de précautions garantissant le caractère civil et humanitaire des secours. Il faut également rappeler que dans de telles situations, le déploiement de la présence militaire contribue beaucoup à saturer les capacités logistiques du théâtre d'opération et à paralyser la logistique civile des secours. Les conditions de l'utilisation de l'aéroport de Tirana par exemple, pendant la crise du Kosovo, montrent qu'il n'existe dans ces situations aucune clé de répartition entre l'usage militaire et humanitaire.

Il est également important de signaler que la prise en charge des réfugiés par l'OTAN s'est faite au mépris des principes opérationnels de protection des

réfugiés. La télévision nous a montré des camps « trois étoiles » ou l'image des uniformes donnait une impression d'ordre et de sécurité.

La réalité, d'une gravité particulière sur le plan humanitaire, est qu'il n'y a eu aucun enregistrement individuel des réfugiés pendant toute la durée du conflit. Les familles ont ainsi été éclatées sans possibilité de réunification, les individus sont restés à la merci de toutes les pressions, y compris l'enrôlement forcé ou la prostitution. L'assistance a été distribuée sans pouvoir s'assurer de l'identité des destinataires et sans que les réfugiés qui n'étaient pas dans les camps puissent en bénéficier. Les conditions dans lesquelles chaque contingent national gérait son propre camp, selon des standards d'assistance souvent inadaptés, ont créé des discriminations de traitement qui n'étaient en aucun cas fondées sur les besoins des populations les plus vulnérables.

Cette gestion a également contribué à militariser des sites humanitaires protégés et à transformer les camps en objectifs militaires potentiels. En Albanie, certains camps situés sur la frontière et gérés par l'OTAN ont ainsi été considérés comme des cibles militaires par les forces serbes et ont subi des attaques.

L'issue heureuse de cette crise ne doit pas empêcher de s'interroger sur la protection dont auraient bénéficié les populations en cas de revers militaire de l'OTAN, ou encore si les camps de réfugiés avaient servi de base pour l'offensive terrestre de l'Alliance au Kosovo, ou même si l'exode des réfugiés avait duré plus de trois mois et s'était prolongé pendant l'hiver.

Le droit humanitaire fixe des éléments essentiels relatifs à la complémentarité entre les composantes militaires et humanitaires. Le critère essentiel de l'action humanitaire réside dans son impartialité et son indépendance. Dès lors que l'action humanitaire se déroule en période de conflit, ceux qui prennent part aux hostilités se doivent d'utiliser la force conformément aux principes du droit humanitaire et se doivent également de respecter l'indépendance de l'action des organisations humanitaires.

L'ONU et les Etats membres participant aux opérations de maintien de la paix ont longtemps refusé de reconnaître leur statut de forces combattantes et les obligations de respect du Droit humanitaire qui y était afférentes. Ce n'est qu'après l'échec de l'intervention en Somalie que l'obligation de respect des principes du droit humanitaire a été incluse dans le mandat des forces de l'ONU. Mais cette situation a durablement contribué à brouiller les liens entre le militaire et l'humanitaire.

En période de conflit, le droit humanitaire accorde aux actions de secours des garanties d'indépendance et d'impartialité vis-à-vis des opérations militaires. Cette indépendance ne devrait être compromise par aucune doctrine ou pratique militaires.

L'action humanitaire en situation de conflit ne doit pas être confondue avec des actions d'assistance internationale réalisées à la suite d'un conflit et après la conclusion d'un accord de paix, dans le cadre des opérations de maintien de la paix traditionnelles. Ces dernières n'entrent pas dans le cadre du droit humanitaire au sens strict et peuvent être entreprises dans des conditions plus souples. Le concept français d'opération civilo-militaire trouve sans doute sa place dans ce type de situation. Mais dès l'instant où la force militaire risque d'être impliquée

dans une action coercitive, il semble au contraire essentiel de clarifier le plus possible les limites entre l'action militaire et l'action humanitaire et d'éviter toute confusion, qui en donnant un avantage tactique temporaire à la présence militaire, risquerait en retour de mettre en danger les populations et la continuité des secours.

Au fil des dernières générations d'opérations de maintien de la paix, l'action humanitaire est apparue comme un élément de gestion et de règlement des conflits, mais aussi comme un élément de justification de l'usage de la force armée. Ce faisant, l'action de secours a souvent perdu son caractère indépendant et sa capacité à garantir le sort des plus vulnérables en cas de recours à la force. Il ne s'agit pas là de phénomènes récents. L'histoire a gardé un souvenir partagé des interventions dites d'humanité.

Les opérations civilo-militaires remises actuellement au goût du jour sont également un concept plus ancien, dont l'objectif principal n'était pas la protection de l'action humanitaire, mais la sécurisation de l'environnement de la force armée déployée sur un théâtre d'opération. Il convient donc d'être particulièrement exigeant sur l'analyse des problèmes actuels et sur l'adéquation des moyens. Le principe de réalisme et la nécessité du compromis, qui caractérisent toute action, semblent parfois contaminer la réflexion, l'analyse et les diagnostics sur les enjeux actuels de sécurité et de protection des populations.

Conclusion

Le concept d'opération civilo-militaire contient certainement des éléments de réponses techniques spécifiques aux nouvelles exigences qui pèsent sur les missions militaires. Toutefois il est pour l'instant porteur des mêmes ambiguïtés que celles qui entourent les opérations militaro-humanitaires. Il ne saurait donc constituer une solution miracle aux problèmes rencontrés actuellement sur le terrain du maintien de la paix. Pour les ONG humanitaires, l'urgence n'est pas de développer des complémentarités techniques entre les organisations humanitaires et les acteurs militaires sur les terrains de crise. Cela contribuerait à aggraver encore la confusion qui existe entre les différentes missions et responsabilités des acteurs présents sur les terrains de conflit. En continuant de militariser l'action humanitaire, le risque est grand de lui faire perdre toute capacité d'intervention autonome.

Les tragédies auxquelles nous avons assisté ces dernières années n'avaient pas de causes techniques mais révélaient d'extraordinaires carences dans l'organisation politique de la communauté internationale. Les populations en ont été les premières victimes, mais les humanitaires et les militaires ont également durement éprouvé l'absurdité du cadre de travail qui leur était imposé par les Etats.

Les notions de sécurité et de protection qui justifient aujourd'hui les interventions armées internationales ne sont pas des concepts militaires, mais politiques. Ils supposent une réflexion en profondeur sur la nature des pouvoirs et des formes d'organisations sociales qui constituent aujourd'hui une menace à la paix et à la

sécurité internationale, ainsi que sur la nature et l'étendue de la protection internationale des populations en danger.

Cette analyse appartient au questionnement politique et citoyen au plus haut niveau. Elle doit être poursuivie de façon publique et contradictoire, en respectant les limites et principes de l'action humanitaire et en clarifiant les missions et les moyens de l'action militaire.

Françoise Bouchet- Saulnier, Docteur en Droit

Responsable juridique de Médecins sans Frontières

Auteur du Dictionnaire pratique du Droit humanitaire, Ed. La découverte. 2^e édition 2000