

14

RRN bulletin

Améliorer la politique d'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexe

Dans ce numéro

Articles 1

- ◆ *La violence à l'encontre des femmes* 1
- ◆ *Marchés, migration et prostitution forcée* 2
- ◆ *Les sexes, le VIH/Sida et les situations d'urgence* 5
- ◆ *Les Remises de Fonds après l'ouragan Mitch* 9

Actualités 13

- ◆ *Les réfugiés et la sante reproductive* 13
- ◆ *Les droits individuels des femmes en Bosnie* 14
- ◆ *L'alerte avancée et la réforme des Nations Unies* 15
- ◆ *La réforme de l'Administration française chargée de l'aide* 16
- ◆ *Le nouveau Bulletin de Sphere* 18
- ◆ *Le Groupe URD* 18
- ◆ *Le Réseau de Réponse environnementale* 18
- ◆ *Rwanda : questions et conclusions du Parlement français* 19
- ◆ *Un ICVA/CIAB interactif* . 20

◆ Nouvelles Régionales 21

- ◆ *L'Éthiopie et l'Érythrée* . 21
- ◆ *L'Arménie* 22
- ◆ *Bosnie-Herzégovine* 23
- ◆ *L'Albanie* 25

La violence à l'encontre des femmes

En Sierra Leone, les forces rebelles violent les femmes et les filles au titre de butin de guerre et pour les punir de l'appui qu'elles pourraient apporter aux forces de l'opposition. Au Pakistan, les femmes victimes de violence sexuelle sont confrontées à un préjugé fortement défavorable si elles traduisent leur cause devant la justice : les lois et ceux qui les appliquent dévalorisent les témoignages des femmes et exposent ces dernières à des poursuites pour rapports sexuels illicites si elles ne peuvent prouver qu'elles ont été violées. Il n'y a pas si longtemps, ces problèmes n'auraient pas suscité la moindre attention. Pendant la guerre, le viol était traité comme étant un aspect inéluctable, bien que regrettable, de la guerre ; les femmes étaient rendues responsables de toute violence sexuelle, et il était pardonné aux maris de battre leurs femmes.

Plus de cinquante ans après que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme a promis le respect des droits individuels à chacun, les activistes ont forcé les gouvernements à reconnaître que les droits des femmes étaient fréquemment bafoués et qu'il était du devoir des gouvernements de mettre un terme à ces violations. Rien qu'au cours de l'année dernière, nous avons renforcé les normes qui interdisent le non respect des droits individuels des femmes et nous nous sommes assurés que ces normes étaient appliquées. Le texte de loi de juillet 1998 portant création d'une Cour pénale internationale, texte négocié par les États membres de l'ONU, confère explicitement à cette Cour la juridiction pour le viol, l'esclavage sexuel et toutes les autres formes de violence sexuelle. Une autre étape

importante s'est produite en septembre 1998 lorsque le Tribunal pénal international pour le Rwanda a puni la violence sexuelle dans une guerre civile et a dénoncé le viol pour la première fois comme étant un acte de génocide. En mars 1999, dans le cadre de la Commission des Nations unies sur le statut de la Femme, les gouvernements ont créé un moyen de faire respecter la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes. Grâce à ce mécanisme, les femmes pourront enfin signaler les violations de leurs droits et exiger que les mauvais traitements dont elles seraient victimes fassent l'objet d'enquêtes.

S'il est bon de se féliciter de ces progrès, les articles qui figurent dans ce bulletin témoignent du long chemin qui reste encore à faire. Les Gouvernements excellent à proclamer leur attachement envers les droits individuels des femmes tout en suivant des politiques qui sapent ces mêmes droits. Ainsi, alors que les gouvernements ont condamné le recours au viol en temps de guerre, ils ne procèdent pas pour autant à des enquêtes, ni n'engagent de poursuites contre le viol comme étant un crime de guerre. Les États se désintéressent également de la menace de violence sexuelle qui plane sur les femmes réfugiées. L'agencement même des camps de réfugiés oblige les femmes à s'en éloigner pour trouver du bois à brûler, risquant ainsi de se faire attaquer. De surcroît, les mesures qui régissent les rations renforcent la position des femmes en tant qu'être subalterne car les approvisionnements sont remis seulement aux chefs de famille de sexe masculin. Les femmes qui dépendent des hommes pour leur nourriture et les

suite au verso

approvisionnement de base peuvent se trouver prises au piège dans une relation abusive ou bien contraintes à se soumettre à des rapports sexuels pour se procurer de la nourriture.

Les articles qui suivent montrent pourquoi il est essentiel d'imaginer comme la situation pourrait être meilleure. La violence sexuelle en temps de guerre ou à l'encontre de femmes déplacées et réfugiées entraîne des conséquences graves sur la santé pour les femmes blessées ou exposées à des maladies sexuellement transmissibles (MST). De nombreuses femmes ne jouissent toujours pas de leur autonomie en matière de reproduction ni sur le plan sexuel ; leurs choix sont contrôlés par la violence, la coercition et la discrimination. Et les femmes qui cherchent à saisir des chances économiques se retrouvent à travailler dans des

conditions de quasi esclavagisme qui profitent seulement à leurs "propriétaires" et à la police locale.

Pour changer, il faudrait adopter des mesures sur de nombreux fronts : à savoir, démanteler les structures qui renforcent l'inégalité des femmes ; apporter une réponse aux préoccupations immédiates des femmes ; et mettre en place des remèdes qui répondent aux besoins réels des femmes. Près de cinq ans après que les femmes ont demandé instamment, à Beijing, que des mesures soient prises, il est grand temps que l'amélioration de la vie des femmes deviennent réellement une priorité.

Regan Ralph, Directeur exécutif, Section Droits individuels des femmes, Human Rights Watch, Washington DC, États-Unis.

Marchés, migration et prostitution forcée

Madeleine Rees, UNHCHR, Sarajevo, Bosnie et Herzégovine

En tant que chef d'une mission de maintien de la paix dont le personnel compte quatre-vingt-dix-sept pour cent d'hommes, je ne saurais tourner le dos à ce sujet [le trafic] et je ne saurais être assez naïve pour penser que les membres de mon personnel ne se rendent pas dans des maisons closes qui détiennent des femmes en esclavage

Elizabeth Rehn, Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU, Bosnie et Herzégovine, dans un discours prononcé devant le Conseil de l'Europe en mars 1999.

Cet article illustre comment le maintien de la paix et le marché libre – et, notamment son application dans les pays en transition – exercent un impact sur les vies de ceux qui n'ont aucune autre possibilité que de survivre dans ces cadres. Le point de mire est la Bosnie et Herzégovine (BiH), toutefois les scénarios qui suivent font déjà partie de l'histoire d'autres pays en transition et, en outre, ils constituent une caractéristique permanente de nombreuses nations en développement.

De l'échelon mondial au plan local

Nombre des définitions employées pour expliquer la société, la politique, l'économie et les rapports que nous entretenons avec ces dernières nous permettent fréquemment de ne pas tenir compte de la signification et de l'effet de ces termes sur ceux qui ne les contrôlent pas. Et, notamment, des concepts tels que le maintien de la paix, l'économie de marché libre, les économies en transition, et la migration librement consentie sont considérés comme étant positifs entre les mains de ceux qui jouissent de l'hégémonie économique et physique. Pour ceux qui ne font pas partie du groupe privilégié, l'impact et la réalité de ces concepts sont différents.

Ce dont il s'agit c'est l'enlèvement et le transport d'êtres humains aux fins de prostitution forcée et de migration

librement consentie qui mène à un servage de dette, à des conditions d'esclavage et au viol. Les hommes font l'objet d'un trafic ; il en est de même pour les jeunes garçons. Il n'empêche, la majorité des personnes affectées sont des femmes et l'âge de ce groupe ne cesse de diminuer car la peur du rétrovirus du VIH/Sida contraint les "utilisateurs" à rechercher des récipients en apparence encore plus « virginaux ».

L'avantage que présente un marché libre est que l'entrepreneur peut évaluer la demande et chercher à l'exploiter. Il ne devrait être guère surprenant que l'arrivée de plus de trente mille soldats de la paix en BiH ait créé un marché potentiel pour les services sexuels. Il n'a pas manqué d'entrepreneurs pour chercher à exploiter ce filon.

Définitions du terme trafic

"Trafic d'êtres humains" est le terme le plus fréquemment utilisé pour décrire la migration qui mène à la prostitution forcée. Cette situation a été décrite par l'Organisation internationale pour les Migrations comme étant :

Un phénomène structurel multidimensionnel lié à la pauvreté et au chômage dans les pays d'origine et à l'exploitation de cette situation par le crime organisé à la fois dans le pays d'origine et de destination

Si ceci est en partie vrai, ce n'est pas seulement le crime organisé qui participe ; il y a maintes gens qui profitent tout simplement de la vulnérabilité de ceux qui émigrent illégalement et qui les placent dans des conditions qui reviennent à de l'esclavage et à de la prostitution forcée.

La question de la prostitution suscite un dilemme considérable. Il est extrêmement difficile de trouver une définition du terme trafic qui serve à protéger tous les droits (y compris la liberté de mouvement et les droits sociaux et économiques) sans faire la différence en raison d'une

position morale ou politique sur la question de l'exploitation sexuelle. À ce jour, il n'existe pas de nouvelle définition juridique acceptée au plan international du terme trafic depuis la Convention de 1949. Celle-ci censure toute migration aux fins de prostitution, que cette migration soit librement consentie ou non.

Il est inexact de déclarer que la plupart des femmes émigrent de façon librement consentie – dans la véritable acception de l'expression « librement consentie » – pour travailler comme prostituées. Il est plus réaliste de déclarer qu'elles choisissent la prostitution comme méthode pour faire face à des conditions économiques et sociales épouvantables. Ces conditions sont particulièrement difficiles pour les femmes dans de nombreux pays en transition. Alors que cette transition est considérée par l'Occident comme une évolution positive dans le sens du capitalisme, elle entraîne des conséquences épouvantables du point de vue de la protection économique pour ceux qui sont dans l'impossibilité d'y participer. En Ukraine, par exemple, le chômage des femmes se chiffre à plus de quatre-vingt pour cent malgré le fait que le nombre de femmes ayant suivi un enseignement supérieur est relativement élevé. Par suite, de nombreuses femmes n'ont guère que le choix d'émigrer pour essayer d'améliorer leur niveau de vie.

Le cas de la Bosnie et Herzégovine

Il est, en théorie, possible de classer en deux catégories les femmes qui arrivent en Bosnie et qui travaillent comme prostituées : d'un côté, celles qui ont été enlevées et contraintes à se prostituer et, de l'autre, celles qui sont venues de façon librement consentie mais qui, par la suite, se sont retrouvées dans des conditions qui équivalent à un servage de dette ou à de l'esclavage. Le résultat pour les deux catégories est le même : elles sont enfermées dans des maisons closes contre leur gré, leurs passeports leur ont été confisqués et elles sont victimes de viol et d'autres agressions.

En BiH, il n'existe pas de statistiques fiables sur le nombre de personnes qui sont victimes d'un trafic, ceci est surtout dû à l'indifférence dont la question a fait l'objet alors qu'elle s'installait dans la durée. Le Conseil de l'Europe, avec l'assistance de l'OHCHR, a organisé une conférence à Tuzla en décembre 1998 (voir le rapport plus bas) qui impliquait les ministères de l'Intérieur des deux Entités (la République Srpska (RS) et la Fédération qui, suite à l'accord de paix de Dayton, constituent l'État de Bosnie et Herzégovine), les représentants des ONG internationales et un représentant du ministère ukrainien des Affaires étrangères. Les conclusions se sont confirmées : il était clair que les deux Entités étaient pleinement conscientes qu'il existait un problème mais, au début du moins, elles voulaient affirmer qu'il s'agissait d'un problème dans l'autre Entité. Lorsque les faits ont montré que ceci n'était

pas vrai, la responsabilité a été en partie acceptée mais elle a été partiellement transférée sur la communauté internationale – à savoir les soldats de la paix eux-mêmes. Là encore, il y a de la vérité dans cette déclaration, mais ce n'est pas toute la vérité. Il est de notoriété publique qu'il existe deux tarifs, 100 marks allemands pour les gens de l'extérieur et 40 pour les autochtones. Il est aussi vrai que la majorité des maisons closes sont situées dans des endroits où il y a la plus forte concentration de soldats de la paix.

Les conséquences sur la santé, dans le contexte d'un tel système qui est ravagé par la privatisation, sont énormes

Les femmes répondent habituellement à des petites annonces dans la presse pour travailler comme serveuses, danseuses ou coiffeuses et elles pensent qu'elles vont en Italie, en Grèce ou en Allemagne. Elles rencontrent ensuite des individus désignés qui leur retirent leur passeport, elles franchissent la frontière en voiture et, finalement, elles entrent en République fédérale de Yougoslavie (RFY) et, de là, elles sont dirigées vers Bjielina, point le plus accessible pour pénétrer en BiH. Les femmes demeurent ensuite là pendant un certain temps ou elles sont emmenées vers la zone connue sous le nom de marché d'Arizona, pas très loin de Brcko, où elles peuvent être achetées pour 2000 marks allemands.

Permettez-moi de vous donner un exemple qui met en jeu l'arrestation, par la police de Zenica, d'une jeune Hongroise pour prostitution. Celle-ci a dit à la police qu'elle avait eu des rapports sexuels avec plus de quatre-vingt hommes en une semaine. Partant de ce chiffre, le caractère lucratif de ce commerce est évident, même pour les gens moyens qui n'ont peut-être pas envisagé précédemment la possibilité d'exploiter les femmes de cette façon. La marge bénéficiaire est énorme puisque les femmes sont payées environ 200 marks par mois, si elles ont de la chance, et que la plupart doivent leur prix d'achat à ceux qui les ont achetées.

Cela coule de source que les conséquences sur la santé, dans le contexte d'un tel système qui est ravagé par la privatisation, sont énormes.

Depuis, la tendance est devenue plus évidente et davantage de femmes ont attiré l'attention de la communauté internationale en cherchant assistance. C'est ce qui s'est produit en décembre 1998 lorsque quatre femmes en provenance de l'Ukraine sont parvenues à s'échapper d'une maison close de RS et qu'elles se sont présentées à la police à Sarajevo. La réaction de la police a été de les renvoyer en RS pour récupérer leur passeport. Heureusement l'IPTF (la Task Force de la Police internationale, envoyée au titre de l'accord de Dayton pour surveiller les droits de l'Homme

L'arrivée de plus de trente mille soldats de la paix en BiH ait créé un marché potentiel pour les services sexuels.

et pour collaborer étroitement avec la police locale afin d'améliorer l'organisation de son service d'ordre) a été informée et a réussi à empêcher ce qui aurait en fait été la restitution des femmes à ceux qui les avaient achetées.

Cette façon ponctuelle de procéder est inacceptable. Certains cas qui se sont produits dans le canton de Zenica illustrent que les tribunaux nationaux utilisent les pleins pouvoirs de l'État pour poursuivre les femmes qui se trouvent dans cette situation. Ainsi, par exemple, six femmes, dont cinq provenaient de l'Ukraine et une de la Hongrie, travaillaient apparemment comme serveuses dans un café du coin. Toutes ont été accusées de prostitution et aucune n'a bénéficié de consultation juridique ni ne s'est vu poser de questions pertinentes sur ce qui lui était réellement arrivé. En bref, au titre du droit cantonal, elles ont été condamnées à une amende et expulsées du canton. Ce qui signifiait qu'elles ont été amenées à Doboj (un endroit notoire pour son implication dans le crime organisé) et, de là, vers le marché d'Arizona où elles ont été revendues. Il semblerait que toutes soient maintenant de nouveau à Zenica.

La législation doit être modifiée

Il est manifestement indéniable que doivent être protégés les droits des femmes qui sont victimes d'un enlèvement ou d'un trafic et qui sont forcées à se prostituer. Les femmes qui ont décidé d'émigrer et de chercher du travail – dans le commerce sexuel ou autrement – ont le droit de prendre cette décision et leurs droits individuels doivent également être respectés et protégés par la suite. Dans la réalité, dès que le mot prostituée est mentionné, toute protection juridique efficace s'évapore. Comme les femmes qui font l'objet d'un trafic travaillent habituellement dans le commerce sexuel, elles sont soumises à la même forme de discrimination d'ordre juridique ; en BiH, tous ceux qui font le commerce du sexe sont soumis au droit pénal.

Le marché noir et, par suite, une proportion importante du commerce sexuel, sont en grande partie dominés et contrôlés par le crime organisé. Le dilemme est, par

conséquent, de savoir ce qu'il est possible de faire lorsque la législation locale est inadéquate et qu'elle garantit en fait que les femmes sont poursuivies plutôt qu'elle ne leur offre une assistance, que la culture considère la prostitution comme étant une condition " pathologique ", et que de nombreux membres de la police locale sont liés de trop près avec le crime organisé pour que l'on puisse avoir confiance en leur intégrité.

Malgré cela, des efforts sérieux et engagés sont déployés pour s'attaquer à ce

problème : il s'échafaude une coalition entre les soldats de la paix, les ONG locales et le réseau des organisations féminines dans les pays dont les économies sont en transition. En bref, un système est maintenant en place d'après lequel, si une femme sollicite assistance, une intervention se produit. À l'heure actuelle, ceci se limite à garantir que la femme n'est pas poursuivie et qu'elle ne se retrouve plus dans les conditions qui l'avaient amenée à solliciter assistance pour pouvoir en sortir. Si elle décide de retourner chez elle, une assistance lui sera alors offerte pour veiller à ce que cela se fasse en toute sécurité et sans qu'elle n'encourt la moindre sanction d'ordre juridique. Jusqu'ici, dix femmes ont pu rentrer chez elles. L'OHCHR œuvre maintenant pour garantir que ce système est élargi afin que chaque femme puisse jouir d'un endroit sûr où vivre et bénéficier de soins médicaux, de conseils et de consultation juridique. Elle doit également avoir la possibilité d'obtenir le droit à réparation légale si tel est son choix et la prochaine étape est de s'assurer que les lois discriminatoires font l'objet d'une abrogation et que celles qui offrent protection et droit à réparation sont appliquées. Il y a encore un long chemin à parcourir mais, pour que s'effectue un changement, voici quel est le minimum requis : des forces du marché qui tirent dans une direction opposée (les responsables du contrôle des exigences de ce marché doivent s'assurer qu'elles sont bien contrôlées !), une éducation, une information et un redressement économique. Tout effort sérieux visant à essayer de mettre un terme à ce trafic doit aborder tous ces points.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à l'auteur à l'UNHCHR en tapant <resm@un.org>

Bibliographie sur les questions albanaises dans ce Bulletin

- **Information**
<tirana.info.center@dart-1.ofda.net> est une source d'information interorganisations.
- **Information**
<ngofocus@albnet.net> est une source d'information opérée par VOICE.

Des versions plus longues du rapport susvisé sur la formation en matière de sécurité en Albanie, et de l'article sur l'Albanie (section Actualités), se trouvent sur le site Web du RRN : <www.oneworld.org/odi/rrn/index.html>

La parité entre les sexes, le VIH/Sida et les situations d'urgence

Lyn Elliott, Conseillère en matière de politique générale sur le VIH/Sida, Unité de Recherche & de Développement, Save the Children Fund UK

Le rétrovirus du VIH/Sida est souvent négligé dans les situations d'urgence et chez les personnes déplacées lorsque les organismes humanitaires concentrent tous leurs efforts à assurer les besoins fondamentaux, des abris et le traitement des maladies. Cependant, des zones de guerre du Rwanda, de la Bosnie et de la Sierra Leone jusqu'aux communautés immigrées stigmatisées du Nord industrialisé, il y a un vaste faisceau de preuves qui lie la guerre et la migration forcée à la progression du VIH/Sida.¹ L'impact de ce phénomène est particulièrement grave pour les femmes et les enfants car ce sont eux qui constituent la plus vaste proportion de réfugiés et de personnes déplacées.

La fréquence du rétrovirus du VIH et la parité

S'il est vrai qu'il existe divers modes de transmission, il n'en reste pas moins que les rapports sexuels et la toxicomanie intraveineuse constituent la majorité des infections par le VIH à l'échelon planétaire. D'après les estimations dont on disposait à la fin de 1997, plus d'une trentaine de millions de personnes vivent avec le VIH/Sida dans le monde entier. Bien que pratiquement chaque pays du monde soit affecté par le VIH, le virus se propage de façon très différente dans les diverses régions du monde ; quatre-vingt-dix pour cent des gens qui vivent avec le VIH se trouvent dans le monde en développement. En raison de leur accès limité aux conseils et aux tests de dépistage, neuf personnes sur dix qui sont séropositives ne savent pas qu'elles le sont.²

Pour quatre hommes contaminés par le VIH, on compte six femmes contaminées. Si les femmes et les jeunes enfants sont physiquement plus vulnérables au VIH/Sida, il est maintenant admis que le VIH/Sida est un problème social et économique plus général, fermement enraciné dans des déséquilibres de pouvoir dans les relations entre les sexes dans toutes les classes sociales.³ Ces déséquilibres de pouvoir se font davantage sentir dans les pays et les régions aux ressources modestes.

La parité et le VIH/Sida dans les situations d'urgence et chez les personnes déplacées

De même, ces déséquilibres de pouvoir se font davantage sentir lorsque les femmes et les enfants perdent leur base sociale et économique et leur accès aux besoins et services

fondamentaux dans les situations d'urgence dans le monde entier. Voici quels sont les facteurs qui contribuent à la propagation du VIH dans les situations d'urgence en affectant particulièrement les femmes :

- la violence sexuelle et la violence à l'encontre des femmes ;
- l'effondrement des structures sociales et de la communauté et le manque de protection physique et juridique ;
- le manque d'infrastructure sanitaire ;
- le manque de besoins de base et de possibilités économiques ;
- le manque d'éducation et de formation en matière de compétences ;
- les paramilitaires, les combattants, les militaires et les forces de maintien de la paix (liés à la violence sexuelle et à la violence à l'encontre des femmes ; de même que la toxicomanie intraveineuse utilisée par ces groupes pour les aider à faire face à la situation).

La violence sexuelle et la violence à l'encontre des femmes

Il existe diverses formes de violence sexuelle et de violence à l'encontre des femmes, le viol étant la forme la plus courante.

Dans les situations d'urgence complexes, la violence sexuelle a servi comme arme de guerre, c'est le cas par exemple en Bosnie, au Mozambique, au Rwanda, au Libéria, en Sierra Leone et, plus dernièrement, au Kosovo. Bien que l'on ne dispose pas de données en ce qui concerne de nombreux conflits, des taux élevés d'infection par le virus du VIH ont fait suite à la guerre au Mozambique et en Angola. Au cours de la guerre en Bosnie, trente à quarante mille femmes ont été violées. En effet, la politique délibérée était de violer les jeunes femmes pour les obliger à donner naissance à l'enfant de l'ennemi.⁴

Dans les camps de Tanzanie, la recherche effectuée en 1995 auprès des femmes indiquait qu'il se produisait un nombre de plus en plus grand de grossesses parmi les jeunes femmes et de nombreuses filles qui vivaient sans la protection de leurs parents. En outre, les frustrations et l'inactivité des réfugiés de sexe masculin dans l'environnement du camp, ainsi que leur consommation d'alcool, contribuaient à une violence plus grande et à une violence sexuelle envers les

Il y a un vaste faisceau de preuves qui lie la guerre et la migration forcée à la progression du VIH/Sida.

femmes. La majorité des populations qui se trouvaient dans les camps de Tanzanie provenaient du Rwanda où les taux de VIH étaient élevés avant le conflit.⁵ Beaucoup de femmes réfugiées se prostituaient à l'extérieur des camps et beaucoup de réfugiés de sexe masculin rendaient visite aux prostituées du coin. Et pourtant, le VIH/Sida n'a pas été placé en tête des priorités en tant que problème et très peu d'interventions ont été mises en place.

La violence sexuelle survient également dans les situations d'urgence complexes lorsque les populations réfugiées et déplacées se rendent d'un endroit à un autre. Les filles et les femmes sont violées dans ce contexte et dans des situations de camp où des "groupes en maraude" leur imposent des violences sexuelles ; et parmi ces derniers figurent ceux qui sont sensés assurer leur garde.⁶ Dans de telles circonstances, et bien que l'armée ait conscience des dangers, un bon nombre n'utilise pas de préservatif comme protection contre le VIH/Sida.

Un certain nombre de mesures peuvent être adoptées à court terme et à long terme dans le cadre des camps pour offrir protection et soutien aux femmes et aux enfants.

Le manque d'accès aux besoins fondamentaux, aux services de base et aux possibilités économiques

Dans les situations d'urgence complexes, la majorité des réfugiés quittent leur foyer avec très peu de possessions. La priorité absolue alors est la nourriture, un abri, le traitement en cas de maladie éventuelle et la recherche des membres de la famille. Dans ces circonstances avec des ressources limitées et peu d'argent, les réfugiées, femmes et filles, auront souvent des rapports sexuels avec l'armée ou les combattants en échange d'argent, de nourriture, d'un abri, d'eau, de combustible et de protection.

Les populations réfugiées et déplacées ont besoin d'avoir accès à une éducation orientée vers les femmes sur le VIH/Sida, aux moyens de l'éviter, de même que l'accès aux services de traitement des maladies sexuellement transmissibles (MST) et du VIH/Sida. Dans les camps de Tanzanie, il a été remis aux réfugiés qui étaient séropositifs des cartes vertes fournies par les services d'assistance au Rwanda afin qu'ils puissent obtenir des soins et il leur a été demandé de vivre dans l'hôpital (et non dans les tentes) et pour qu'ils puissent se procurer une nourriture de meilleure qualité. Les ONG ne s'attendaient pas à cette mesure et ne savaient trop comment réagir.⁷ La réponse dans les camps de Tanzanie est peut-être l'une des mieux documentées sur la façon d'assurer la prévention et les soins pour le VIH/Sida. L'*African Medical Research Foundation* (AMREF) a assuré le traitement des MST dans un délai d'un mois après la création des camps. CARE a répondu avec des mesures de prévention du VIH/Sida, et l'AMREF, CARE et deux autres organismes humanitaires ont mis sur pied un projet de soins à domicile pour ceux qui vivent avec le VIH/Sida.⁸ Il n'empêche, avec l'exception toutefois de l'AMREF, les réponses sont arrivées après l'événement, pratiquement aucun organisme humanitaire n'ayant

incorporé le VIH/Sida dans son évaluation des besoins avant de mettre au point une intervention, et peu de ces interventions reconnaît la dynamique entre les sexes qui joue un rôle si crucial dans la propagation du VIH/Sida.

L'armée

Un membre séropositif de l'armée en Ouganda a suggéré que l'armée et les combattants soient cantonnés aussi loin des civils que possible.⁹ Dans une situation d'urgence complexe ceci est difficile à réaliser. Cela est également difficile lorsque les combattants habitent dans les communautés ou lorsque les militaires sont les gardiens des populations réfugiées et déplacées. Il est impératif d'engager une réflexion précise sur la façon dont ceci peut être réalisé dans des situations différentes et pour savoir à qui revient le rôle de négocier ce point.

La solution la plus raisonnable pour les membres de l'armée, y compris pour les forces de maintien de la paix de l'ONU, pourrait éventuellement être de :

- assurer une information et une éducation sur le VIH/Sida ;
- créer une sensibilisation concernant les instruments des droits de l'Homme et les violations qui sont particulièrement pertinentes à la violence sexuelle et à l'exploitation sexuelle ;
- fournir des préservatifs et un dépistage des MST à intervalles réguliers, ainsi que leur traitement et les soins y afférents.

Quelle réponse les organismes humanitaires peuvent-ils apporter à ce problème ?

Évaluer les besoins de façon appropriée

Il est impératif que le problème du VIH soit abordé au stade de l'évaluation des besoins de toute réponse de la part des organismes humanitaires. En général, le manque de planification préalable rend plus difficile la mise au point d'une réponse appropriée et l'obtention du financement nécessaire pour ce faire. La question de la parité doit être traitée dans ce contexte de façon à refléter le fait que la majorité des réfugiés sont des femmes et des enfants (soit 75 pour cent des quarante millions de réfugiés et de personnes déplacées dans le monde entier), et les femmes et les filles sont particulièrement vulnérables au VIH tant biologiquement que socialement dans un contexte de situation d'urgence.

Trois activités devraient être exécutées immédiatement avant de procéder à toute évaluation dans n'importe quelle nouvelle situation où il y a des réfugiés (y compris les situations d'urgence) :¹⁰

- garantir la disponibilité de préservatifs gratuits ;
- faire respecter les précautions universelles contre la transmission du VIH/Sida dans le contexte des soins médicaux ;¹¹
- nommer un responsable de la coordination des activités.

En règle générale, les membres du personnel de terrain devraient présumer que la violence sexuelle et la violence à l'encontre des femmes est un problème sauf dans le cas où ils disposent de preuves concluantes que tel n'est pas le cas.

L'évaluation des besoins devrait englober la collecte de l'information sur les questions suivantes :¹²

- la fréquence des MST et du VIH dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine, ou dans l'aire ou la région d'accueil ou d'origine ;
- les situations spécifiques à risque au sein du camp de réfugiés qui devraient être ciblées pour diverses interventions ;
- les convictions, attitudes et pratiques culturelles, concernant la sexualité, la santé reproductive, les MST et le VIH/Sida au moyen d'une recherche formative (qualitative) en se servant de groupes et interviews ciblés ;
- des drogues sont-elles injectées et, dans l'affirmative, par qui ?
- quelles formes de violence à l'encontre des femmes ont lieu ? Dans quelles circonstances ? Quels en sont les auteurs ?
- les femmes, les enfants et les jeunes ont-ils l'occasion de développer des compétences et jouissent-ils de possibilités pédagogiques ? Existe-t-il des moyens de se procurer des revenus sans devoir échanger des rapports sexuels pour de l'argent et des ressources ?

Parmi les autres facteurs importants à envisager figurent des questions sur le statut des femmes dans le pays d'accueil ; l'agencement physique du camp du point de vue de l'accès à la nourriture et à l'eau ; combien de responsables de la protection, de sexe féminin, y a-t-il dans les camps ; combien de membres des organismes humanitaires connaissent les lignes directrices sur le VIH/Sida et sur la violence sexuelle ; combien de membres du personnel médical ont reçu une formation sur le VIH/Sida et sur la violence sexuelle ; y a-t-il des membres du personnel du même sexe dans les services ; des contraceptives post-coïtaux sont-ils disponibles ; les filles sont-elles traitées différemment des femmes et ont-elles besoin d'une réponse spécifique ?

Une réponse holistique est indispensable

Pour éviter la montée en flèche du VIH/Sida dans les situations d'urgence et de personnes déplacées, il est nécessaire de mettre en place une réponse holistique et de traiter tous les facteurs qui contribuent à la propagation du VIH dans les situations d'urgence. Si le problème n'est pas traité de façon complète en s'occupant des facteurs de cause, les organismes humanitaires ne font que traiter les symptômes. Au cœur de cette approche holistique se trouve une réponse plurisectorielle impliquant :

- la protection, les questions de protection juridique et de droits individuels pour les femmes, les filles et les garçons ;

- un agencement des camps et un accès à la nourriture, à l'eau, au combustible et aux ressources qui soient favorables aux femmes ;
- des services en matière de santé reproductive, y compris une éducation sur le VIH/Sida à l'intention des femmes et la distribution de préservatifs, de même que des soins pour les personnes qui vivent avec le VIH/Sida ;
- une éducation, une formation en matière de compétences, ainsi que des possibilités sociales et économiques en faveur des femmes, des enfants et des jeunes ;
- la séparation des militaires et des combattants des populations civiles où cela est possible ;
- l'adoption de précautions universelles contre le VIH/Sida.

La formation du personnel

Le personnel des organismes humanitaires a besoin d'être au courant du VIH/Sida, de son mode de transmission, de la nécessité de se protéger, et de connaître quelles sont les vulnérabilités spécifiques de toutes les populations réfugiées et déplacées par rapport au VIH/Sida mais en particulier celles des femmes et des filles. Le personnel des organismes humanitaires a besoin de lignes directrices et d'orientations pertinentes dans le cadre desquelles il peut répondre aux situations ; il a également besoin d'avoir conscience du rôle que jouent l'armée, les combattants, les chefs et les gardiens de camps dans les violations éventuelles de la protection. Les membres du personnel ont également besoin d'avoir conscience de leur propre vulnérabilité, à titre personnel, au VIH/Sida. En effet, comme de nombreux postes sont pour personne « non accompagnée », les rapports sexuels sont chose assez courante ; de plus, les membres du personnel risquent d'avoir à manipuler du sang et du matériel contaminés.

Si tous ces facteurs sont traités dans des situations d'urgence et de personnes déplacées, il est plus probable que la transmission du VIH/Sida sera défiée de façon importante dans ces situations, et que les vulnérabilités des femmes et des filles seront reconnues et traitées en conséquence.

Remarques

1. 'Migration & HIV: War, oppression, refugee camps fuel the spread of HIV' [Les migrations et le VIH : La guerre, l'oppression, les camps de réfugiés aggravent la propagation du VIH] dans *The Bridge* no 5, 3 juillet 1998, pp 4-5.
2. Current Status of Epidemic and Global Response, [Statut actuel de l'épidémie et réponse planétaire] rapport de situation de l'UNAIDS 1996-1997, pp8-9, UNAIDS, Genève.
3. Ibid 2.
4. Ibid 1.
5. 'Community Participation in a Refugee Emergency – focussing on community mobilisation, women and youth' [La participation de la communauté dans une situation d'urgence pour les réfugiés – se concentrant sur la mobilisation de la communauté, les femmes et les jeunes], rapport émanant des camps rwandais de la région de Kagera en Tanzanie, Radda Barnen, Save the Children (Suède), Stockholm 1995.

6. Ibid 1.
7. Coalition personnelle de MSF Suisse, Kagera, Tane, 1995.8. Rapport du Séminaire sur *NGO Action, UK NO AIDS Consortium*, Londres, octobre 1996.
9. Maj. R Ruranga, Comité mixte de recherche clinique, Ouganda. L'armée & les gardiens dans le Rapport du Séminaire sur *NGO Action, UK NO AIDS Consortium*, Londres, octobre 1996.
10. *Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual*, [La santé reproductive dans les situations de réfugiés : Manuel de terrain interorganisations] 1995, HCR Genève.
11. Des détails précis sur ce point sont disponibles dans les Lignes directrices pour les interventions en matière de VIH dans les Situations d'urgence, UNAIDS/HCR/OMS, 1996, UNAIDS, Genève.
12. Tiré d'un mélange de *La santé reproductive dans les situations de réfugiés : Manuel de terrain interorganisations* 1995, HCR Genève, et des *Lignes directrices sur la Protection des Femmes réfugiées*, 1991, HCR, Genève.

Une version plus longue de cet article est disponible sur notre Site Web: <www.oneworld.org/odi/rnn/index.html> Elle inclut une évaluation des besoins par rapport en SIDA avec une population déplacée vivant dans des camps au district de Kasese, en Ouganda.

Bibliographie sur les questions liées aux femmes dans ce Bulletin

- **Captive Daughters**
<<http://www.captive.org>> est une organisation à but non lucratif consacrée à mettre un terme au trafic de filles, dont le siège est à Los Angeles.
- **Coalition Against Trafficking in Women**
<<http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/catwdhughes@uri.edu>> est une ONG féministe qui défend les droits individuels des femmes. Elle œuvre au plan international pour s'opposer à toutes les formes d'exploitation sexuelle.
- **ECPAT International**
<<http://www.rb.se/ecpat/>> est un réseau mondial pour protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle commerciale.
- **Global Alliance Against Traffic in Women**
<<http://www.inet.co.th/org/gaatw/>> La GAATW a été formée lors de l'atelier international sur les migrations et le trafic des femmes qui s'est déroulé à Chiang Mai, en Thaïlande, en octobre 1994. Elle vise à veiller à ce que les droits individuels des femmes qui font l'objet d'un trafic soient respectés et protégés par les autorités et les organismes humanitaires.
- **Global Fund for Women**
<<http://www.globalfundforwomen.org/>> est une organisation internationale axée sur les droits individuels des femmes. Il appuie des questions aussi diverses que l'alphabétisation, la violence dans la famille, l'autonomie économique et le trafic international de femmes, notamment. Il soutient les groupes de femmes basés hors des États-Unis.
- **Human Rights Watch**
<www.hrw.org/about/projects/womrep/> La Division des Droits des femmes de HRW surveille la violence encouragée par l'État et tolérée par l'État à l'encontre des femmes, de même que la discrimination sexuelle dans toutes les régions du monde. Voir en particulier 'Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide' [Vies brisées : violence sexuelle pendant le génocide au Rwanda], disponible sous peu sur le site Web.
- **International Human Rights Law Group**
S'adresser à : 1200 18th Street, NW, Suite 602, Washington, DC 20036. Tél. (+1) : 202 822 46 00 Fax : (+1) 202 822 46 06 site Web : <www.hrlawgroup.org/> Email en BiH: <ihrlgbih@bih.net.ba>
- **SAWNET: South Asian Women's Network**
<<http://www.umiacs.umd.edu:80/users/sawweb/sawnet/index.html>> est un forum pour ceux qui s'intéressent aux questions qui se rapportent aux femmes sud-asiatiques.
- **UNAIDS**
<http://158.232.21.5/Revised/Cube_frame.html>
- **UNHCHR**
<<http://www.unhchr.ch/html/menu2/10/c/women/womcam/htm>> est une section spéciale du site Web consacrée à la Campagne mondiale pour mettre un terme à la violence contre les femmes.
- **UNIFEM**
<<http://www.unifem.undp.org>> dans le cadre du Fonds de Développement pour les Femmes de l'ONU. Ou encore, consulter l'Internet à <<http://www.un.org/womenwatch>>
- **Gender and Development**
Une vaste bibliographie figure dans le Journal d'Oxfam, *Gender and Development*. Sur les migrations : Volume 6, No.1 Section Ressources ; Sur la violence contre les femmes : Volume 6 No.3 Section Ressources. <Sales@carfax.co.uk> ou <www.carfax.co.uk>

Le rôle de l'épargne et des remises de fonds dans les situations instables : quelques réflexions après l'ouragan Mitch

Thalia Kidder, conseillère en microéconomie et pointé entre hommes et femmes, Oxfam UK, Managua, Nicaragua

L'ouragan Mitch est le pire désastre qui ait frappé l'Amérique centrale depuis plus de 200 ans. Les économies du Nicaragua et de l'Honduras ont reculé d'au moins une vingtaine d'années et même si la dette extérieure est totalement effacée, ces pays ne pourront jamais survivre économiquement dans l'état dans lequel ils sont. Les systèmes financiers d'Amérique centrale ont été pareillement anéantis. Au Nicaragua, selon l'ASOMIF, une association de 14 institutions financières non conventionnelles, les pertes se chiffraient à 6 ou 7 millions de dollars des États-Unis. Quels enseignements cette tragédie peut-elle offrir à la pratique de la microfinance ?

Les perspectives des institutions microfinancières

Après Mitch, les institutions microfinancières (MFI) ont été confrontées à trois problèmes : les dégâts causés à leur infrastructure et aux communications, des problèmes de liquidité et des problèmes liés à la gestion de leur portefeuilles de prêts.

La demande de crédit est habituellement élevée à la fin de l'année, ainsi que pour la récolte et la période de vacances. Après Mitch, ceci a coïncidé avec les besoins de crédit d'urgence. Dans les zones fortement affectées, les utilisateurs ont retiré leurs dépôts auprès des sociétés d'épargne et les MFI ont connu de nombreux retards de paiements et des coûts opérationnels plus élevés ; en outre, elles ont perdu des intérêts sur les revenus. Les nouveaux fonds et les lignes de crédit nouvelles ont été lents à arriver car les institutions ont donné la priorité à l'aide d'urgence humanitaire. Peu de MFI disposaient de fonds de réserve adéquats ou n'en avaient aucun ; plusieurs avaient proposé des réserves au cours des années précédentes mais les bailleurs de fonds les avaient refusées.

L'une des priorités qui se présentaient aux MFI était de procéder rapidement à l'analyse de leur portefeuille de prêts et d'effectuer des visites des projets des emprunteurs pour évaluer les dégâts et renégocier les prêts. Les MFI ont œuvré pour répondre aux demandes de crédit d'urgence et de crédit

commercial à court terme qui facilite la liquidité, et de production agricole dans les zones moins affectées afin d'améliorer les approvisionnements en vivres. Les MFI se sont également réunies pour fixer des lignes de conduite communes afin de négocier avec les emprunteurs affectés, pour rédiger des rapports fondés sur des normes communes

et pour annoncer une politique conjointe de 'no loan forgiveness' [non annulation des prêts] (ASOMIF, 1998).

Les enseignements pour la politique du crédit

L'ouragan Mitch a frappé des pays dont les MFI étaient relativement bien développées, qui avaient de cinq à vingt-cinq ans d'expérience et des capitaux allant de centaines de milliers de dollars à des millions de dollars. Ce débat, par conséquent, s'intéresse à la façon dont des MFI établis de longue date font face à la crise plutôt que de savoir si le microcrédit constitue une réponse à la crise et, dans ce cas, de quelle façon.

L'ouragan Mitch était une situation d'urgence qui s'est déclenchée très rapidement ; c'était aussi la "pire des catastrophes". Il a renforcé l'opinion selon laquelle, pour les habitants de l'Amérique centrale, la crise est chose courante : au cours des dernières années, les communautés ont subi non seulement des catastrophes naturelles mais encore des interventions militaires, la guerre civile et le génocide, des dévaluations monétaires et la crise macroéconomique. L'instabilité est, par conséquent, la norme.

Il n'empêche, les modèles de bonne pratique en matière de microfinance reposent sur des hypothèses de stabilité économique et sociale relative (McGeehan, 1999). La microfinance donne la priorité à la promotion des revenus – le crédit pour la production et la microentreprise – en effet, les utilisateurs reçoivent des sommes à investir et ils prévoient de les rembourser à partir de flux de revenus futurs, plus élevés. Parmi les recommandations de bonne pratique figurent des façons d'identifier les secteurs stables

et en expansion, de sélectionner les emprunteurs à faible risque et d'instaurer un suivi et des procédures de recouvrement efficaces.

Il n'en reste pas moins qu'instabilité et crise signifient incapacité de prédire l'avenir (spécialement lorsque les programmes de planification préalable des situations d'urgence sont

inadéquats). Les secteurs économiques qui sont forts aujourd'hui peuvent ne pas toujours être stables, les flux de revenus futurs ne pas toujours être plus élevés, ni les emprunteurs les meilleurs à l'heure actuelle présenter toujours un risque faible. Un remboursement élevé peut ne pas être fonction de systèmes efficaces. La bonne

pratique peut dépendre davantage de la réduction de la vulnérabilité et de la protection des revenus.

Il y a beaucoup à apprendre de la façon dont les familles et les projets économiques survivent les catastrophes. En sus des événements majeurs, les familles font face à de nombreuses crises moins importantes – la perte de la récolte locale, la maladie et la mort, l'évolution du marché ou la perte d'un emploi – de manière assez régulière. Les familles épargnent (accumulent des réserves) du point de vue des biens, des animaux ou de l'argent en espèces et gèrent leur vulnérabilité en diversifiant leurs moyens d'existence. Une famille agricole peut également recevoir des revenus émanant d'un frère qui se trouve aux Etats-Unis, de services de réparation de bicyclettes, de travaux de récoltes saisonnières, de la culture de fleurs coupées ou encore d'une fille qui travaillerait dans l'industrie « maquila » (assemblage pour les usines d'exportation dans les zones de libre échange). Les risques de pauvreté et de privations sont, par conséquent, distribués géographiquement et répartis entre les divers membres de la famille. Par moments, la crise familiale est gérée au moyen de contributions réciproques entre voisins et proches. Les entreprises et les gens font face aux catastrophes à l'aide de vastes réseaux officieux qui permettent de transférer les ressources d'un endroit à un autre.

Ces stratégies reposent sur la protection des revenus et la facilitation de la consommation tout au long de la crise. Outre l'aspect de " crédit " de ces systèmes informels, l'un des principes directeurs est d'utiliser une partie des revenus actuels (épargne, transferts et solidarité : sécurité sociale) pour accumuler des ressources de façon à pouvoir réagir devant des dépenses inopinées à l'avenir ou de grosses baisses de revenus. Il faudrait prendre acte que les stratégies de survie au cours des catastrophes varient selon les sexes et qu'elles exigent une discussion beaucoup plus longue que ne le permet l'espace dont nous disposons. En général, les femmes participent plus que les hommes aux réseaux réciproques ainsi qu'à une sécurité sociale officieuse et à des économies informelles. Lorsque les MFI offrent des services de dépôt, la majorité des titulaires de comptes sont des femmes.

Les avantages que présentent les collaborations de MFI

Seules quelques MFI de la région ont mis en place des services d'épargne, d'assurance ou de transfert d'argent, ceci est dû en partie aux codes juridiques et aux exigences rigoureuses qui s'appliquent aux institutions financières qui acceptent les dépôts. L'URAC, un syndicat régional de paysans du Mexique, a construit un système de microfinance fondé sur l'épargne de plus de sept mille campesinos. Parmi les autres services, il offre un compte de dépôt spécial à durée déterminée pour l'accouchement et pour les frais de scolarité. Les coopératives membres de l'association

hondurienne de petits producteurs de café (CCCH) ont également mis en place des systèmes d'épargne pour les jeunes et la CCCH a mis à l'étude des mécanismes d'assurance pour la récolte. La FEDECACES et la CARUNA, associations coopératives d'épargne et de crédit d'El Salvador et du Nicaragua respectivement, ont des systèmes de transfert d'argent. La FEDECACES a mis en place, avec des institutions américaines, un accord de remise de fonds aux familles liée aux comptes d'épargne de ses membres du Salvador rural. Puisque les hommes émigrent davantage pour le travail que les femmes ne le font en Amérique centrale, offrir des services de remise de fonds accessibles et peu onéreux devient une question qui intéresse les femmes.

Ces services financiers ont joué un rôle important à la suite de l'ouragan Mitch. La CARUNA et la FEDECACES ont signalé que les utilisateurs disposant de comptes de dépôts s'étaient retrouvés mieux lotis que leurs voisins car ils avaient été en mesure d'utiliser leurs économies pour répondre aux besoins immédiats de la famille en matière de nourriture, de soins médicaux et de transport. Ces deux institutions avaient besoin de prévoir des retraits inopinés des épargnes pour conserver la confiance de leurs membres. Fait révélateur, elles y sont parvenues précisément parce qu'elles étaient des associations coopératives : des accords internes permettaient aux coopératives dans les zones qui avaient subi des dégâts importants d'avoir accès à des fonds provenant de l'institution nationale ou de coopératives qui n'avaient pas été autant touchées. L'un des avantages que présentent les associations de MFI est qu'elles gèrent et qu'elles répartissent les risques pendant la crise.

Les remises de fonds ont joué un rôle essentiel dans la reconstruction des moyens d'existence après Mitch. Depuis l'ouragan, des milliers d'autres Nicaraguayens ont rejoint le nombre des migrants, estimé à un demi million, qui travaille au Costa Rica. En décembre 1998, les présidents des services postaux nicaraguayen et costaricain ont annoncé un système de transferts d'argent entre les deux pays orienté vers cette population. Le prix de ce service (5 pour cent du montant transféré) correspond à la moitié du prix moyen des services commerciaux et bancaires qui comptent traiter un total de 8 à 10 millions de dollars des États-Unis cette année. Bien que le service américain de remise de fonds de la FEDECACES soit nouveau, le nombre de transferts a triplé dans le mois qui a suivi l'ouragan.

Conclusions

L'analyse de l'instabilité semble indiquer plusieurs arguments en faveur du développement par les MFI des services d'épargne et de transfert :

1. Une amélioration de la mobilisation de l'épargne locale permettra aux MFI un accès au capital local intermédiaire sans dépendre autant des ressources

Il n'empêche, les modèles de bonne pratique en matière de microfinance reposent sur des hypothèses de stabilité économique et sociale relative .

extérieures. Les possibilités des MFI en tant qu'intermédiaires financiers et non simplement en tant que pourvoyeurs de crédit ont besoin d'être mises en valeur.

2. De tels services contribuent à protéger les investissements dans divers projets économiques même lorsque certaines zones subissent une crise ou que certains moyens d'existence ne sont pas viables à court terme. Les MFI devraient identifier plus clairement l'éventail de risques auxquels sont confrontés les familles et les emprunteurs et promouvoir des mécanismes visant à réduire ces risques. Lier ensemble l'épargne, les transferts, les mécanismes de répartition des risques et le crédit protège les revenus des utilisateurs et, par suite, conforte la stabilité institutionnelle.

La bonne pratique en matière de microfinance doit s'occuper de la nécessité de réduire la vulnérabilité, en protégeant les revenus tout en les encourageant.

3. L'épargne, les transferts, les mécanismes de répartition des risques ne devraient pas seulement être considérés comme des "protections" contre le non remboursement des emprunts. Pour certaines personnes, ces services peuvent être des moyens plus appropriés ou plus efficaces d'accumuler des sommes, ou d'y avoir accès, à des fins économiques et sociales. Trois recommandations spécifiques viennent à l'esprit :

- i. Exécuter des enquêtes pour comprendre les pratiques actuelles de la population en matière d'épargne et de sécurité sociale.
- ii. Explorer des mécanismes pour abaisser les coûts de transaction des dépôts de faibles sommes d'argent au bénéfice des particuliers et des institutions.
- iii. Faire une étude sur l'emploi par les familles des mécanismes de transfert d'argent – officieux et officiels – entre les zones rurales et urbaines et de part et d'autre des frontières nationales.

4. Finalement, le microcrédit seul peut ne pas répondre aux problèmes essentiels de la réduction de la pauvreté. La réduction de la pauvreté, raison principale de l'existence des nombreuses MFI, ne consiste pas

seulement à promouvoir les revenus mais plutôt à diminuer le risque de pauvreté et de privations périodiques. L'épargne et les transferts facilitent la consommation et réduisent la vulnérabilité. Ceci est spécialement important pour les femmes, puisque les relations entre les hommes et les femmes accroissent le risque qu'encourent les femmes de subir des privations soudaines telles que celles que suscitent l'abandon, une grossesse non désirée et la violence

dans la famille ou dans les rues. Sen et d'autres affirment que la menace de tomber dans la pauvreté peut être tout aussi contraignante et frustrante que l'impact de privations occasionnelles. Réduire ces craintes pourrait s'avérer un résultat efficace des MFI (McGeehan 1999).

Sur une échelle plus vaste, les MFI ont besoin de se constituer des réserves et de mettre au point des mécanismes innovants de répartition et de gestion des risques entre les institutions et d'une institution à l'autre. Au fond, le défi que les MFI doivent relever en matière de reconstruction et de recapitalisation à la suite de l'ouragan Mitch est de rebâtir des institutions qui reconnaissent que nous nous préparons maintenant pour le prochain "mitch". L'instabilité est la norme. La bonne pratique en matière de microfinance doit s'occuper de la nécessité de réduire la vulnérabilité, en protégeant les revenus tout en les encourageant. Dans le cadre de cette vision, l'épargne, les réserves et les transferts jouent un rôle critique.

Références

ASOMIF (Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas), Managua: *Proyecto de Emergencia: Fondo de Crédito y Capitalización de Microfinanzas 1er décembre 1998.*

McGeehan, Sarah (document de travail de 1999 pour ACORD) *Programmes de crédit et d'épargne dans des contextes fortement inflationnistes.*

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à l'auteur sur <tkidder@oxfam.org.ni>

Virtual Disaster Library / Bibliothèque électronique sur les catastrophes

La Pan American Health Organisation (PAHO) a développé un CD-ROM avec une Bibliothèque Electronique sur les Catastrophes en collaboration avec le Centre Regional d'Informations sur les Catastrophes et la Décennie Internationale pour la Réduction des Catastrophes Naturelles. La bibliothèque comprennent plus que 25.000 pages d'expériences, d'idées et des solutions et elle s'appelle "la plus complète collection d'information technique sur les catastrophes et les urgences". Il y a :

- . plus que 250 manuelles techniques en anglais et en español
- . toutes les publications techniques sur les catastrophes publié

par la PAHO depuis 1979 (en anglais, español ou français) la collection complète (depuis 1979) du Bulletin 'Désastres. Préparation et réponse aux Amériques' de la PAHO, en anglais et en español

. une sélection de documents de la Décennie Internationale pour la Réduction des Catastrophes Naturelles et de la Commission d'Urgences au Costa Rica

Apart de la version sur CD-ROM on peut accéder gratuitement à la bibliothèque au Sites Web : <www.paho.org/english/ped/pedhome.htm> et <www.disasters.info.desastres.net>

La protection dans la pratique: Stratégies de terrain pour protéger les civils de tout mal délibéré par Diane Paul

Le terme “ situation d’urgence humanitaire complexe ” se rapporte à des situations d’urgence qui affectent de vastes nombres de civils en raison d’un ensemble de facteurs. Parmi ceux-ci figurent le conflit armé, les déplacements de populations, la perte d’un abri et de sa communauté, les pénuries de vivres et la maladie. Le terme est souvent un euphémisme pour ce qui, en réalité, est la violation massive et délibérée des droits de l’Homme. Les crises qui ont sévi au Rwanda, en ex-Yougoslavie, en Tchétchénie, en Sierra Leone et ailleurs sont considérées comme “ complexes ” en partie parce que la réponse traditionnelle aux crises humanitaires – à savoir répondre aux besoins en eau, en nourriture, en médicaments et en abri – ne parvient pas au point essentiel de la question : le besoin de sécurité physique ; de protection contre un mal infligé délibérément.

Il peut sembler évident que les violations des droits de l’Homme (ou plus correctement, lorsqu’il s’agit de conflit armé, les violations du droit humanitaire) sont au cœur de ces situations d’urgence. Il n’empêche, dans l’ensemble, la protection des civils contre des attaques et/ou contre la persécution n’est pas au centre de l’action humanitaire dans l’ensemble. Au contraire, l’assistance humanitaire cherche dans la majorité des cas à soulager les souffrances après que se soient produites les violations ou alors qu’elles sont en train de se produire. Ce phénomène engendre des dilemmes pour les organisations d’aide d’urgence et pour les autres. Les Gouvernements ont utilisé l’assistance humanitaire comme moyen d’éviter des interventions plus difficiles, donnant lieu au terme “ alibi humanitaire ” et à la référence moins digne de “ morts bien nourris ”.

Si le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), considéré comme étant le “ gardien des Conventions de Genève, est doté d’un mandat de protection précis, l’organisation ne peut subvenir de façon adéquate aux nombreux besoins de protection des populations en situations d’urgence complexes. Au cours du conflit armé, et dans les périodes qui précèdent et qui suivent le conflit, il existe souvent une “ lacune sécuritaire ” sur le terrain où les civils ne sont protégés par personne. Ce problème est particulièrement grave pour les personnes déplacées à l’intérieur de leur pays ou celles qui courent le risque d’être déplacées et dont les gouvernements ne sont pas disposés à les aider ou ne sont pas en mesure de le faire. Si les réfugiés ont le HCR pour s’occuper de leurs besoins de protection tels que prévus par la loi, les personnes déplacées à l’intérieur de leur pays n’ont aucun organisme spécifique qui veille sur elles. Même lorsqu’il y a des missions intergouvernementales ou régionales qui s’intéressent aux droits de l’Homme, par le passé, ces missions n’ont pas reçu de mandat pour chercher à empêcher les violations sauf à l’aide de moyens légaux ou traditionnels qui, souvent, prennent longtemps. Surveiller et faire rapport ne satisfait pas aux besoins immédiats en matière de protection des populations menacées. Les forces de maintien de la paix et les observateurs de la police civile insistent que la protection ne fait pas partie de leurs attributions – celle-ci revient aux autorités locales. Il n’empêche, si la responsabilité incombe aux autorités locales - et ce, à juste titre - il se peut que ces dernières ne soient pas en mesure de s’occuper des violations en raison du manque de ressources ou d’autres contraintes. Dans de nombreuses régions où les violations sont très répandues, ou encore où un groupe particulier est en danger, ce sont les autorités locales mêmes qui commettent ou tolèrent ces violations.

Ce dossier soutient que les organisations internationales présentes dans des zones où se produisent des violations ont l’obligation d’agir selon des façons aptes à renforcer la protection (ou au minimum à ne pas la saper). Il faudrait une approche intégrée à la protection ; une approche qui bâtit une réponse stratégique, au niveau du terrain, fondée sur les forces complémentaires des divers acteurs sans exiger d’eux qu’ils aillent au-delà de leurs mandats ou de leur mission ou encore qu’ils prennent des risques qui les mettent mal à l’aise. Pour que cette façon de procéder soit un succès, il est nécessaire d’identifier un « point de convergence » pour la protection (que l’on pourrait peut-être appeler le « facilitateur de protection ») dans chaque crise. Cette personnalité procéderait à l’analyse des problèmes de protection et fournirait des informations aux autres organisations sur ces questions, en consultant pleinement le CICR et le HCR par respect pour leur mandats de protection. Son rôle ne consisterait pas à coordonner la réponse en matière de protection mais à sensibiliser l’opinion à cet égard, garantissant ainsi que la question figure à l’ordre du jour de la communauté internationale et faisant pression en faveur d’une prise de décision qui tienne compte de la protection. Une approche stratégique à la protection, qui incorpore des tactiques utilisées dans d’autres situations afin de réduire et d’empêcher les violations pourrait être mise au point par le biais d’un *groupe de travail protection*, pluridisciplinaire, par pays, lié à un groupe de travail préconisant la protection au niveau de la politique. Ce dossier offre des exemples de stratégies et de tactiques spécifiques qui ont été employées sur le terrain pour empêcher ou minimiser les violations et qui pourraient être adaptées afin d’être utilisées dans d’autres situations.

Il est pleinement reconnu que les employés des organismes humanitaires, les observateurs des droits de l’Homme et de la police civile, de même que les autres personnes présentes sur le terrain ne peuvent espérer s’occuper de manière efficace des violations du droit humanitaire international ou des droits de l’Homme si la volonté politique fait défaut de mettre un terme aux violations et de tenir pour comptables les auteurs de ces violations. Il n’en reste pas moins que, par leurs actions au cœur des conflits, ils ont, grâce à leur courage et à leur ingéniosité, sauvé de nombreux milliers de vies.

Actualités

Les réfugiés et la santé reproductive

Cette année marque le cinquième anniversaire du Programme d'action de la Conférence internationale sur la Population et le Développement (CIPD), qui a défié les organismes d'aide d'urgence à répondre au droit, traditionnellement négligé, des réfugiés aux soins en matière de santé reproductive. Dans le cadre du processus d'examen de la "CIPD+5", les organismes humanitaires qui contribuent à fournir des soins aux réfugiés en matière de santé reproductive se sont concentrés sur des évaluations des expériences par pays pour traduire en actes véritables les recommandations de la CIPD. Le Programme d'action de la CIPD définit la santé reproductive ainsi :

Un état de bien-être physique, mental et social complet, et pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité, dans toutes les questions qui se rapportent au système reproductif et à ses fonctions et processus. La santé reproductive, par conséquent, implique que les personnes sont en mesure d'avoir une vie sexuelle satisfaisante et sans danger et qu'elles ont la capacité à avoir des enfants et la liberté de décider si elles veulent en avoir, de même que de choisir à quel moment et combien.

La réalité, cependant, ne pourrait pas être plus différente

D'un point de vue juridique, le viol est l'un des crimes les plus violents qui puissent être commis envers une personne (seul le meurtre constitue un crime plus violent), et pourtant la société a tendance à punir la victime plus sévèrement que l'auteur du crime. Les femmes qui survivent à un viol dans le contexte d'une situation d'urgence complexe subissent un traumatisme triple : le traumatisme de la guerre, le traumatisme du viol et le traumatisme du stigmatisation sociale. Les programmes qui s'occupent du viol et d'autres formes de violence sexuelle et de violence à l'encontre des femmes forment un composant des services complets en matière de santé reproductive à l'adresse des réfugiés. Parmi les autres composants figurent : la maternité protégée (y compris obstétrique d'urgence, planning familial), de même que la prévention et le traitement des maladies sexuellement transmissibles (MST).

Les mesures prises

Le Consortium sur la santé reproductive des réfugiés a été créé en 1995. Ce Consortium s'engage à promouvoir des programmes complets en matière de santé reproductive pour toutes les femmes et tous les hommes et adolescents

réfugiés. Ce Consortium est actif au sein du Groupe de travail interorganisations sur la santé reproductive des réfugiés, parrainé par les HCR/FNUAP, et du Groupe de travail de l'USAID sur la santé reproductive des réfugiés. Les organismes humanitaires membres du consortium fournissent des services en matière de santé reproductive dans plus de trente environnements de réfugiés dans le monde entier. Le consortium a mis au point des modules de formation et des instruments d'évaluation des besoins, il a mis en place un groupe de femmes réfugiées du monde entier chargé de faire de la publicité, et il applique un programme de bourses modestes. A l'heure actuelle, un ensemble d'instruments de suivi et d'évaluation est en cours de développement pour la santé reproductive dans les environnements de réfugiés.

Le "Programme de formation du Consortium à l'adresse du Personnel de santé sur les prestations en matière de santé reproductive dans les environnements de réfugiés" (qui dure cinq jours) est maintenant disponible auprès de CARE. (S'adresser à Dorothy Ngalame on <ngalame@care.org>). Pour le moment la production et l'expédition sont gratuites mais, comme les stocks sont limités, la priorité sera accordée aux organisations qui mettent en œuvre actuellement ou qui projettent de mettre en œuvre des projets du Consortium sur le terrain. Il faut également s'adresser à Dorothy pour obtenir des exemplaires de l'« Introduction aux questions de santé reproductive dans les environnements de réfugiés » (sur un jour), réalisée par le consortium en 1998.

Le programme de bourses modestes du Consortium a vocation à contribuer à l'objectif du consortium d'institutionnaliser les services complets de santé reproductive dans les environnements de réfugiés dans le monde entier en appuyant les ONG locales qui s'occupent des questions de santé reproductive. Les activités d'institutionnalisation pourraient englober la mise à l'essai de diverses façons de procéder à l'évaluation, à la conception et à la mise en œuvre ; des services en matière de santé reproductive ; la propagande ; la mise au point de protocoles, de manuels ou de documents de formation ; une formation en service ; des évaluations ; et l'organisation de conférences ou de réunions régionales ou nationales. Les propositions sont continuellement acceptées pour un nouvel examen. Pour des critères spécifiques, envoyer un courrier électronique à Meriwether Beatty sur <meriwether_beatty@jsi.com>.

Le réexamen de la CIPD

Le Consortium sur la santé reproductive, en même temps que les pays où le programme est appliqué et les pays bailleurs de fonds, le système de l'ONU et les représentants de la société civile, les autres ONG et le secteur privé,

sont actuellement en train de passer en revue l'état d'avancement du Programme d'action de la CIPD. Une série d'activités est en cours qui aboutira à la Session spéciale de l'ONU en juin.

En novembre dernier, le FNUAP a parrainé une réunion technique à Rennes, en France, sur " La santé reproductive dans les situations de crise ". Il a été remarqué que, bien que les vastes efforts déployés à cet effet aient donné des progrès sur ce front, des travaux encore plus importants étaient nécessaires. En effet, si les organismes humanitaires sont actifs, la diffusion de l'information n'est pas généralisée. Il faut accorder une plus grande priorité aux stratégies de diffusion aux fins de partager les enseignements tirés.

En février, les évaluations des expériences (pas en situation de crise) par pays – pour traduire les recommandations de la CIPD en programmes et dans les actes – ont fait l'objet de débats lors d'un forum qui s'est déroulé à La Haye. Au

cours de cette réunion, les délégués ont pris note que les programmes d'éducation et de santé reproductive demeuraient insuffisamment financés. La Commission de l'ONU sur les Populations et le Développement (CPD) a également organisé une réunion préparatoire pour une Session spéciale de l'Assemblée générale du 22 au 30 mars au cours de laquelle les États membres de l'ONU et les représentants de la société civile ont étudié un projet de rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre plus approfondie du Programme d'action de la CIPD. Le projet de rapport contient des actions futures essentielles dans les domaines de la population et du développement.

L'auteur, Susan Purdin, est la Conseillère technique mondiale pour le Consortium. S'adresser à Susan par email: <sjpurdin@aol.com> ou <susan@irckeny.org>. Également, Kate Burns, Responsable principale du Programme, Santé reproductive, HCR : <burns@unhcr.ch> Pour des renseignements sur le Programme d'action de la CIPD : <<http://www.icpd/>>

Les droits individuels des femmes en Bosnie

Le Projet de propagande des Droits individuels des femmes de l'*International Human Rights Law Group* vient de publier un rapport national sur les droits individuels des femmes en Bosnie et Herzégovine (BiH). Ce qui suit repose sur l'Introduction à ce rapport.

La BiH est partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre de la Femme (la Convention de la Femme) du fait qu'elle a signé l'accord de paix de Dayton. En outre, la Constitution de la Fédération (dans son Annexe) intègre directement la Convention de la Femme à une liste de 21 documents internationaux pareillement intégrés au droit de la Fédération. Dans le cadre des obligations qui lui incombent, en tant que signataire de la Convention de la Femme, la Fédération est tenue de remettre des rapports à intervalles réguliers à l'organe de surveillance de la Convention, à savoir le Comité sur l'élimination de la discrimination à l'encontre de la Femme (CEDAW). Le Projet de propagande des Droits individuels des femmes du *Law Group* a mis au point un ensemble de lignes directrices visant à aider les ONG qui s'occupent des femmes à rédiger des rapports alternatifs, " parallèles ", que la CEDAW accueille avec approbation en tant que supplément du rapport national officiel.

Bien que la BiH n'ait pas besoin de remettre un rapport officiel à la CEDAW en ce moment, le *Law Group* était convaincu que cela vaudrait la peine d'entamer un processus de discussion des droits individuels des femmes et une analyse de la violence à l'encontre des femmes avec les ONG qui s'occupent des femmes, et de rassembler l'information, si générale soit-elle, sur la condition des

femmes en BiH. Les nombreux rapports sur la situation des droits de l'Homme en BiH ne contenaient pas, en général, de comptes-rendus détaillés (ou même généraux) des préoccupations concernant les droits individuels des femmes. Une information ou une analyse concernant spécifiquement les femmes n'a pas non plus été incluse dans les sections qui traitent des problèmes particuliers d'inquiétude en matière de droits de l'Homme, tels que la violence à l'encontre des femmes.

La création d'un rapport des ONG sur les droits individuels des femmes avait plusieurs objectifs et, notamment, il y avait des chances qu'un tel rapport provoque un examen minutieux de la part du public, mettant le gouvernement à tous les niveaux en présence d'une évaluation de la protection des droits individuels des femmes, en droit et en pratique, qui repose sur les normes internationales en matière de droits de l'Homme. En même temps, le rapport présente la nécessité qui existe clairement pour le gouvernement de rassembler et de fournir des données appropriées sur la situation des femmes.

Le *Law Group* a lancé ce processus vers la fin 1998. Il l'a fait en organisant un atelier de formation de trois jours qui se concentrait sur les droits individuels des femmes et sur une analyse basée sur les femmes. Les ressources et le temps imparti ont exigé que le rapport se contente de se concentrer sur quelques points d'inquiétude seulement. Il s'agissait de l'économie et de l'emploi, de l'éducation, de la violence à l'encontre des femmes, de la santé et des droits en matière de reproduction et, enfin, de la vie publique et de la politique. Le groupe s'est scindé en cinq afin de rassembler l'information sur chacune des questions identifiées. Au cours des réunions individuelles, chaque groupe a également discuté la nature et les objectifs des recommandations en faveur des femmes qui devraient accompagner le rapport.

Deux réunions de suivi – en janvier et en mars de cette année – ont permis de finaliser le rapport, quoique bien d’autres réunions se soient déroulées entre-temps. Une ONG croate a également apporté sa contribution, qui avait écrit un rapport parallèle à celui qu’avait officiellement remis son État à la CEDAW.

Outre l’objectif global de présenter au gouvernement de la BiH un compte-rendu des obligations qui lui incombent en vertu des instruments internationaux et régionaux des droits de l’Homme, le rapport avait vocation à :

- évaluer et décrire l’obligation de rendre compte des gouvernements en ce qui concerne ces droits, du point de vue des lois et pratiques nationales ;
- attirer l’attention sur les domaines où il existe des violations *de jure* et *de facto* afin que l’on puisse s’attaquer efficacement à celles-ci et qu’elles puissent être changées ;
- servir d’instrument pour suivre de près les actions du gouvernement afin qu’il honore ses engagements.

Les recommandations de chaque section établissent ainsi des points de référence sur l’engagement des gouvernements à mettre un terme à ces violations en même temps que sur les progrès accomplis en ce sens.

En même temps, le rapport est dirigé vers la communauté (internationale) plus large au sens où cette communauté peut jouer un rôle significatif – ce qui est le cas - en forçant le gouvernement à adopter une position de plus grande responsabilité en ce qui concerne le respect et la protection des droits de l’Homme.

Le rapport prend acte que, dans les conditions actuelles de la BiH de l’après-guerre, il revient en grande partie aux

ONG et aux organismes humanitaires internationaux d’obtenir et d’analyser les données, de même que de fournir des services et des ressources aptes à répondre aux besoins des femmes. La responsabilité de ces activités incombe, à terme, au gouvernement et le gouvernement devrait, pour le moins, reconnaître et appuyer le rôle des ONG.

Pour de plus amples renseignements, ou pour obtenir un exemplaire du rapport, s’adresser au International Human Rights Law Group, Bosnia Project, Marsala Tita 8, II, Sarajevo 71000, Bosnie et Herzégovine.
Tél./fax :(+387)7120 53 19.
Email: <ihrlgbih@bih.net.ba>.

Ce rapport a été produit en association avec ces ONG qui s’occupent des femmes :

- Antonija - Liga Zena Glasaca (Bugojno)
- Lijepa Zena - La Bella Donna (Srpsko Sarajevo)
- Biro za Ljudska Prava (Tuzla)
- Buducnost (Modrica)
- Centar za afirmaciju ljudskih prava i sloboda (Livno)
- Lara (Bijeljina)
- Liga Zena Glasaca (Banja Luka)
- Liga Zena Glasaca (Sarajevo)
- Li-Woman (Livno)
- Medika-Infoteka Projekat (Zenica)
- Srcem do Mira (Sanski Most)
- Udruzenje Gradanki Zene Zenama (Gorazde)
- Udruzenje Gradanki Zene Zenama (Sarajevo)
- Udruzenje Zena Bosnjakinje-Brcko (Brcko Maoca)
- Zenska Akcija Vidra (Banja Luka)
- Zena BiH (Mostar)

L’alerte avancée et la réforme des Nations Unies

Au cours des deux dernières années et, particulièrement, au cours des douze derniers mois, l’ONU a pris les mesures nécessaires pour développer sensiblement une capacité efficace et générale d’alerte avancée des conflits.

De 1987 à 1992, le Secrétariat de l’ONU a centralisé son analyse de l’alerte avancée au sein de l’Office de Recherche et de Collecte de l’Information (ORCI). Après qu’ORCI s’est fondu avec un Département des Affaires politiques (DAP) renforcé en 1992, les systèmes d’alerte avancée ont été repris par le nouveau Département des Affaires humanitaires (DAH). Dès 1995, un Système d’Alerte avancée pour les catastrophes humanitaires (HEWS) avait été créé par le DAH. En tant que base de données, HEWS rassemblait essentiellement une information quantitative sur un éventail de pays susceptibles de susciter une inquiétude, en se concentrant sur ceux qui risquaient de dégénérer en crise humanitaire. Mais ne comptant que très

peu d’effectifs pour maintenir le système et le réactualiser, il a été en grande partie impossible à HEWS d’étendre sa capacité de collecte de l’information dans les zones qualitatives les plus essentielles pour une alerte avancée des conflits : à savoir les facteurs politiques, des droits de l’Homme, militaires et sociétaux.

En faisant le point sur les efforts déployés pour mettre en place une capacité d’alerte avancée dans le cadre du siège de l’ONU, il est apparent que les progrès futurs dépendront de deux exigences générales : la nécessité d’adopter des méthodes standard pour une analyse décentralisée et la nécessité d’une plus grande coordination entre les départements.

L’OCHA a maintenant terminé tout autre développement de HEWS dans le cadre d’une nouvelle évaluation plus vaste de ses stratégies en matière d’information humanitaire. Dans les mois à venir, dans le cadre de cette réorientation interne, l’OCHA a l’intention au contraire de mettre au point une méthodologie de planification d’urgence humanitaire interorganisations au sein de l’organisme de l’ONU.

Le processus actuel de réforme de l'ONU, qui a commencé avec l'arrivée de Kofi Annan en tant que Secrétaire général en janvier 1997, a ouvert de nouvelles possibilités de créer des liens efficaces entre une meilleure alerte avancée et une action préventive. L'une des raisons principales en est le lancement de nouvelles pratiques de travail au sein du Secrétariat pour traiter les situations de crise réelles et potentielles. Parmi ces nouvelles pratiques, il faut noter la décision de Kofi Annan d'instaurer deux comités exécutifs, l'un pour la paix et la sécurité (ECPS, convoqué par le DAP) et le second pour les affaires humanitaires (ECHA, convoqué par l'OCHA). Les comités exécutifs garantissent une consultation interdépartementale et une prise de décision conjointe au niveau le plus élevé, et ils fournissent un impératif visible d'amélioration de la coordination au niveau des responsables de chaque département concerné par les questions politiques et humanitaires. Le cadre de coordination précédent (DAP-DPKO-DHA) a également fait l'objet d'une restructuration et a été étendu pour se concentrer sur l'examen conjoint, de routine, des pays susceptibles de susciter une alerte avancée mutuelle. Au sein du DAP, l'Unité de planification de la politique a également mis en place une équipe de prévention qui procède à un examen mensuel des analyses rédigées sur les crises potentielles naissantes dans chaque région géographique principale.

Ce qui manque encore à ces efforts ce sont des méthodes standardisées qui permettraient un certain caractère commun de l'analyse dans les diverses divisions et les différents départements ; ils ne montrent pas non plus de façon explicite le rapprochement vers des mesures préventives efficaces. Avec un élan initial qui provient de l'appui du gouvernement britannique, un projet a été lancé par l'Office du Secrétaire général en mars 1998, pour s'occuper de ces besoins. Le Projet Alerte avancée et Mesures Préventives a maintenant mis au point une méthodologie de l'alerte avancée qui peut servir de base à un langage analytique commun pour les divers départements de l'ONU et les divers organismes humanitaires responsables de l'action préventive. De cette manière, l'analyse de l'alerte avancée, réalisée par l'ONU, sera sous peu liée à une mise en œuvre efficace de l'action préventive de l'ONU dans un processus de planification unique, intégré. Le projet organisera une série d'ateliers de formation à l'école de formation de l'ONU, à l'intention de tout le personnel concerné dans le cadre du DAP, du DPKO, de l'OCHA, du PNUD, du HCR et de l'Office du Haut Commissaire pour les Droits de l'Homme, de telle sorte que les méthodes deviennent standardisées dans tous les QG aux fins d'une analyse et d'une planification conjointes entre ces départements.

Trois autres aspects de ce projet méritent d'être mentionnés. Le premier est l'effort qui a vocation à introduire une approche opérationnelle globale à l'alerte avancée, faisant des aspects développement et droits de l'Homme du système de l'ONU les principaux acteurs du processus d'analyse et de planification. Le second est l'emploi d'un cadre diversifié et dynamique pour l'analyse de l'alerte

avancée qui lie l'utilisation d'indicateurs à un ensemble de secteurs d'analyse qualitative (par exemple, la gestion des affaires publiques et les droits de l'Homme) qui peuvent être facilement apparentés à des cadres opérationnels existants. En troisième lieu, l'équipe de conception du projet a lancé un effort continu pour assurer une enquête intégrée de la gamme de mesures préventives disponibles dans le cadre du système de l'ONU, des mesures préventives de conciliation jusqu'à celles qui concernent le développement préventif et l'action humanitaire préventive. Pris ensemble, ces efforts récents en matière de politique, de formation et d'opération constituent peut-être la tentative la plus importante faite par l'ONU au cours de la dernière décennie pour adopter une approche structurée en ce qui concerne l'alerte avancée et la prévention des conflits.

S'adresser à : John G Cockell, Associé, Unité Analyse et Développement des Conflits (CADU), London School of Economics and Political Science.
Email: <j.cockell@lse.ac.uk> Site Web :

La réforme de l'Administration française chargée de l'aide

Le système français d'aide internationale a pendant longtemps été marqué par les relations historiques que la France entretenait avec ses anciennes colonies et avec le monde francophone plus vaste. Ceci a conduit au développement d'un système complexe bi-structuré :

- Le Ministère des Affaires étrangères, qui gère la diplomatie générale, les relations multilatérales et bilatérales, de même que l'assistance à l'Asie, à l'Amérique et à l'Europe occidentale, orientale et centrale (les pays dits " hors-champ ") ;
- Le Ministère de la Coopération au Développement, responsable de l'assistance à un groupe englobant la plupart des anciennes colonies, essentiellement de l'Afrique occidentale et centrale, de même que l'Afrique du Nord et quelques-unes des petites Antilles (les pays dits " du-champ ").

Parallèlement à ces deux structures, il y avait la Caisse française de Développement dirigée conjointement par le Ministère de la Coopération au Développement et par le Ministère des Finances. Cette Caisse gère tous les prêts officiels par l'intermédiaire de voies bilatérales et, de temps à autre, multilatérales. En outre, le Service d'Action Humanitaire, dans le cadre du Ministère des Affaires étrangères, avait mis en place un mécanisme complexe de mobilisation des ressources pour la réponse aux situations d'urgence, de même qu'une Cellule d'Urgence – un organe interministériel comprenant les Ministères des Affaires

étrangères, de la Défense et de la Santé. Les ressources dont disposait le Service d'action humanitaire ont toujours été assez limitées et elles ont diminué progressivement au fil des années, la France considérant que sa participation à ECHO étant la clé de ses financements des actions d'urgence.

Les rapports avec les ONG étaient fondés sur des mécanismes différents. Le Département de la Vie associative et de la Coopération décentralisée, DEV/IVA) constituait pour les deux Ministères un mécanisme de cofinancement. La Commission Coopération-Développement (CCD) offrait un forum pour le dialogue. La gestion de l'aide alimentaire incombait à un dispositif administratif interministériel complexe impliquant les Ministères de l'Agriculture, des Affaires étrangères et des Finances, etc... Enfin, il y avait la structure plus politique de la Mission de Liaison auprès des ONG (MILONG).

Sur le terrain, cette structure à deux niveaux concernant les pays " du-champ " se reproduisait au sein des Ambassades de France d'une part (avec leurs services consulaires et politiques), et de la Mission pour l'Aide et le Développement de l'autre, qui, dans certains pays, exerçait un contrôle et une influence considérables.

Les premières mesures pour essayer de réformer ce système à deux niveaux ont commencé en 1981 sous le ministre de la Coopération au développement de l'époque, M Jean-Pierre Cots. Les pressions soutenues provenant de sources diverses (africaines ainsi que françaises) ont très rapidement mis un terme à ce processus. Il n'empêche, il a été réintroduit en 1997 à la suite de la réunion annuelle de Développement international et Solidarité, les réformes ont finalement été mises en œuvre début 1999. Ces réformes sont caractérisées par :

- Le renforcement des aspects interministériels de l'aide par la création du Comité interministériel de Coopération internationale pour le Développement.
- La fusion des deux Ministères en une seule entité. Ceci devrait permettre de redresser le déséquilibre qui existait dans les stratégies de développement pour l'Amérique latine et centrale, l'Afrique orientale et australe et certaines régions asiatiques. En outre, au niveau du terrain, les offices régionaux pour l'aide et le développement dits Missions d'Aide et de Coopération (MAC) ont vu leur statut se modifier profondément : sous le Service de Coopération Culturelle et d'Aide Humanitaire, nouvellement créé, l'ancien MAC est maintenant totalement intégré aux ambassades, le chef de chaque office de terrain devenant un Ambassadeur adjoint.
- La définition de " zones dites prioritaires " dans lesquelles l'administration française concentrera son soutien bilatéral en sachant que les autres régions seront aidées grâce à des mécanismes multilatéraux, notamment européens.
- À moyen terme, l'abolition du Service d'action humanitaire, dont les biens étaient de toute façon

limités, et le renforcement de la Cellule d'Urgence. Ceci devrait renforcer la cohérence de l'action humanitaire française.

- Un nouveau mandat pour l'ancienne Caisse française de Développement, rebaptisée l'Agence française de Développement (AFD) qui a été élargie pour inclure le développement social, l'éducation et la santé. Cette mesure, introduite suite à l'intégration en 1995 de l'ex-Indochine dans les zones traditionnelles d'intervention, fait de l'AFD le centre opérationnel de l'administration française d'aide. Cependant, la double supervision de l'AFD par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère des Finances signifie inéluctablement qu'une médiation considérable sera nécessaire. De même, étant donné que l'AFD conservera son statut de banque, certaines décisions seront difficiles à prendre : par exemple, l'annulation ou le rééchelonnement des remboursements de dettes, l'octroi de subventions, l'implication dans des projets non rentables, les rapports avec les pays non solvables et les rapports avec tous les pays qui sont affectés par des crises, que celles-ci soient naturelles ou dues à un conflit.
- La création d'un organisme de consultation de la société civile, le Haut Conseil de Coopération au Développement. Ce Haut Conseil, sous la supervision du premier ministre et composé d'un nombre de groupes d'intérêt (ONG, syndicats, organisations populaires et particuliers) se verra octroyer le pouvoir de mener des enquêtes.

Les ONG, ou plutôt, les OSI (Organisations de Solidarité internationale, selon la terminologie française actuelle) ont suivi cette réforme avec intérêt et elles ont essayé de faire des propositions à la Commission Coopération-Développement, soit par le biais de leur structure organisationnelle collective, " Coordination SUD ", soit par l'intermédiaire d'autres Groupes de travail et réseaux tels que le Groupe URD. L'une des difficultés qui s'est présentée a été de trouver un forum au sein duquel pouvaient se dérouler des débats et une consultation efficaces. La seconde difficulté, comme on pouvait s'y attendre, était d'ordre financier : de quel niveau de financement les OSI disposeraient-elles ? Quel serait le cadre de financement en vertu duquel les OSI pourraient formuler des soumissions ? Qui serait responsable des opérations d'urgence, et quels mécanismes politiques, techniques et financiers seraient en place pour couvrir la zone floue qui sépare l'aide d'urgence du développement.

La nouvelle structure n'a été introduite que récemment et elle en est encore à ses débuts. Il est par conséquent trop tôt pour juger ses résultats par rapport au nouvel ordre du jour de l'après-guerre froide. Les OSI, en tout état de cause, demeureront vigilantes et s'efforceront de maintenir, collectivement par le biais de leurs structures de représentation, une réflexion et une recherche opérationnelle, de même qu'une approche critique tout en étant constructive.

Le Réseau de Réponse environnementale

Le Réseau de Réponse Environnementale (ERN) est un projet de Green Cross UK. Il s'est développé à partir d'un projet de trois ans visant à tester la faisabilité de mettre en place une ressource environnementale liée aux catastrophes. Ce Réseau devrait devenir opérationnel en été 1999.

L'objectif global de l'ERN est d'offrir une ressource comprenant des compétences d'expert en matière d'environnement, de même qu'une information et une formation liées aux catastrophes en vue de :

- aider à intégrer les considérations environnementales dans la planification préalable des situations d'urgence et dans les mécanismes de réponse ;
- encourager une reconstruction durable à long terme à la suite d'une catastrophe ;
- lier la connaissance et les compétences d'expert en matière d'environnement au processus de prise de décision dans la gestion des catastrophes.

L'ERN appuiera les initiatives en cours prises par les organismes humanitaires locaux, nationaux et internationaux, et s'y intégrera. Des spécialistes de l'environnement seront sélectionnés par un processus rigoureux mis au point avec RedR, complétant le registre de RedR de personnel d'aide d'urgence. Ces effectifs seront formés et disponibles pour travailler dans les situations qui précèdent et qui suivent la catastrophe.

L'information environnementale sur les catastrophes soutiendra ces spécialistes et elle sera mise à la disposition des organisations impliquées dans la gestion des catastrophes. Green Cross est un associé d'AlertNet et cette information sera accessible par l'intermédiaire de ce site.

Pour des renseignements supplémentaires, ou pour discuter de collaboration, s'adresser à : Green Cross UK, Millennium House, Kingston University, 21 Eden Street, Kingston-upon-Thames, Surrey KT1 1BL, GB. Tél. : (+44) 208 547 82 74. Fax : (+44) 208 547 77 89. Email : <greencross@kingston.ac.uk> Site Web : <<http://www.bluekey.co.uk/gcuk>> Le Réseau recherche actuellement des spécialistes de l'environnement chevronnés pour rejoindre l'ERN et aider à formuler des conseils sur la meilleure pratique pour intégrer les questions liées à l'environnement à chaque étape de la gestion des catastrophes.

Le Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement

Le Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (Groupe URD) a été formé en 1993. Il rassemble environ seize ONG françaises d'aide d'urgence et de développement, de même que des experts de l'université, et il a donné le ton en stimulant la réflexion et la recherche sur les continuités et interruptions entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement dans le monde francophone. La publication en 1997 d'un ouvrage collectif intitulé *Entre Urgence et Développement*, était un lancement important pour le groupe. Une traduction en anglais sera publiée sous peu par Zed Books. Les activités du réseau, qui se réunit trois fois par an, entrent dans l'une de ces quatre catégories : recherche, débats, formation, et propagande.

Les activités de recherche actuelles se concentrent sur le rapport entre l'humanitarisme privé et de l'État (spécialement par le biais de l'armée française) ; sur les partenariats dans les situations instables ; du don gratuit au recouvrement des coûts; les composants culturels, sociaux, économiques et politiques de la violence et de la sécurité dans le conflit ; et la prévention des conflits : mythe politique ou réalité opérationnelle. De brefs rapports de recherche ont été rédigés par le biais de partenariats locaux à Kabinda dans la RDC (J. Grisoni) et sur le rôle de l'armée française dans la réhabilitation (V. De Geoffroy). Un exercice pour tirer les enseignements sur l'ouragan Mitch est prévu pour cet été.

Le travail de propagande s'est concentré sur la récente réforme de l'aide française officielle au développement, et a critiqué les "normes" du projet "Sphere" (voir le Bulletin N°12 du RRN).

S'adresser à : François Grunewald ou Véronique de Geoffroy: La Fontaine des Marins, 26170 Plaisians, France.
Fax : (+33) 04 75 28 29 36.
Email : <f.grunewald@infonie.fr>

Le nouveau Bulletin de "Sphere"

Vers le milieu de 1997, un groupe d'organismes humanitaires a lancé le Projet "Sphere". Ce Projet a produit un document de référence qui, se fondant sur une Charte humanitaire, expose en détail ce dont les populations affectées par le conflit et les calamités ont besoin pour vivre dignement. Cette activité a été entreprise par crainte qu'une demande considérablement accrue en matière d'aide d'urgence humanitaire dans le monde entier risque d'excéder la capacité de réponse du système humanitaire et de mener à une qualité inégale des efforts d'aide d'urgence.

Le but du nouveau bulletin trimestriel de "Sphere" est d'informer les populations sur les travaux du Projet et d'encourager la discussion liée à la Charte Humanitaire et à l'emploi et aux conséquences de l'emploi de normes et d'indicateurs de tendance dans la réponse humanitaire. Si vous souhaitez recevoir le bulletin, veuillez écrire à <sphere@ifrc.org>

Rwanda : questions et conclusions du Parlement français¹

Depuis 1994, le génocide contre les Tutsis et le massacre des adversaires politiques au Rwanda ont fait l'objet d'enquêtes de la part des journalistes, des organisations qui s'occupent des droits de l'Homme, du Département fédéral suisse des Affaires étrangères, du Sénat belge et des universitaires. S'il est possible que les conclusions auxquelles ils sont parvenus varient, ils mentionnent tous sans exception les relations entre la France et le Rwanda comme constituant un élément important, décisif en fait, de la stratégie du régime rwandais à compter d'octobre 1990.

Pourtant il aura fallu attendre quatre ans le rapport rendu public le 15 décembre 1998 par le Parlement français sur le rôle de la France au Rwanda. Il vient bien tard comme le reconnaissent d'emblée les rapporteurs : en quatre ans, les souvenirs s'émeussent, des témoins se démobilisent, des documents s'égarerent. Aussi, sur bien des sujets abordés, la Mission peut d'autant plus aisément se féliciter d'une « transmission exhaustive » des documents qu'elle sollicitait que les archives disponibles avaient déjà connu divers tris dus, par exemple, à la simple succession des équipes ministérielles. D'autre part, « transmission exhaustive » ne signifie pas que les services concernés de la défense, du renseignement, des affaires étrangères aient fourni ce qui ne leur était pas explicitement demandé.

Avant la publication de ce rapport, un groupe d'associations, d'universitaires et de chercheurs avaient soulevé quelques questions fondamentales concernant le pourquoi et le comment de la politique française d'intervention au Rwanda :

- Quelle était la motivation de l'engagement de l'armée française envers le régime de Juvenal Habyarimana ?
- Que signifiait réellement « assistance indirecte » dans les combats ?
- Quelle était la réaction à l'activité politique criminelle (massacres ethniques et tentatives d'assassinats) ?
- Quel type de pression la France a-t-elle exercé sur les autorités rwandaises pour qu'elles exécutent un processus de démocratisation efficace, qu'elles mettent un terme aux massacres et qu'elles mettent en œuvre les accords d'Arusha ?
- Comment les Français se sont-ils comportés juste après avril 1994 (date du commencement du génocide) et pendant le génocide ?

Le rapport couvre tous ces problèmes, à l'exception toutefois de l'assistance économique – autre point délicat de la guerre malgré le fait que, comme le reconnaît le rapport, la France, avec la Belgique, fût devenue le principal bailleur de fonds en 1993. La formulation du rapport est honnête et les conclusions sans détours et accablantes.

Oui, la France s'est trouvée engagée militairement par des décisions présidentielles au nom du « domaine réservé » sans

débat ni consultation, en l'absence de cadre juridique ; non, elle n'a pas été en mesure d'obtenir les ouvertures démocratiques promises en contrepartie du sauvetage d'un régime usé et n'en a pas pour autant tiré les conséquences quant à son engagement ; non, elle n'ignorait pas les dérives ethnistes du régime et la répétition des massacres ; oui, les troupes françaises de l'opération « Noroit » ont été impliquées indirectement ou de manière proche du sommet de la hiérarchie jusqu'au terrain lors de engagements contre le FPR ; oui, les évacuations de 1994 ont été sélectives ; oui, du fait de l'isolement de la France, ses votes au conseil de sécurité ont accompagné la débandade internationale face au génocide.

Le rapport conclut, cependant, que la France n'est comptable envers personne malgré les accusations et les méfaits dont elle fait l'objet (elle aurait assisté à des interrogatoires de prisonniers du FPR, armé et formé la milice, livré officiellement des armes au-delà du 6 avril 1994 et ainsi de suite. Il n'en reste pas moins que quelques réserves demeurent et que plusieurs sections sont peu concluantes comme, par exemple, l'analyse ambivalente e l'implication militaire et diplomatique.

Ce rapport, avec ses débats et ses « preuves », est maintenant ouvert à l'analyse. Des critiques et de nouveaux documents sont déjà diffusés par la presse qui viennent s'ajouter au volume impressionnant d'information qui a maintenant été rendu public. D'autres investigations peuvent également maintenant être entreprises et elles feront reculer les frontières réelles et perçues comme telles de l'exercice.

Pour autant, ce travail ne représente qu'une étape. La prochaine concerne bien évidemment l'action des puissances internationales qui jusqu'ici se sont autant que possible tenues à l'écart de ce travail de vérité. Tout d'abord vient l'ONU, le maillon de la chaîne ciblé de façon très spécifique dans le rapport français, suivie des États-Unis et de la Grande-Bretagne (qui était alors très active dans les pays d'Afrique orientale) dont l'implication réelle ne saurait échapper à l'attention des analystes. Le stade suivant se concentrera sur les pays de la sous-région : la RDC, le Burundi, la Tanzanie et, bien évidemment, l'Ouganda. À cet égard, nous pouvons nous rappeler qu'en février 1998 l'OUA a également mis sur pied une commission d'enquête sur la crise rwandaise avec laquelle le Rwanda collabore.

En dernière analyse, l'enquête parlementaire n'a traité que de l'implication officielle de la France. Telle était la tâche qui lui avait été confiée. La pratique française officieuse n'a pas été touchée. La question relève des tribunaux.

Remarques

1. Assemblée nationale, *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, Paris, décembre 1998, 393 pp., 633 pp., 437 pp. et 391 pp. Disponible auprès du Kiosque de l'Assemblée nationale, Division de l'information, 126, rue de l'Université, 75355 Paris cédex 07, Tél. : (+33) 1 40 63 69 86. site Web : <www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/rwanda/sommaire.htm>

Un ICVA/CIAB interactif

Le CIAB – le Conseil international des Agences bénévoles (ICVA) – a instauré une nouvelle politique de l'information visant à faire du réseau un avocat de tout premier rang pour les questions humanitaires. Les deux composants principaux de cette politique sont un nouveau bulletin, provisoirement intitulé 'Talk Back', et un nouveau site Web. Ces éléments sont essentiels au rôle du CIAB en tant que facilitateur des réseaux de propagande et de pourvoyeur d'information. Le CIAB est conscient de la surcharge d'information à laquelle bien des gens sont confrontés dans le secteur et il a l'intention que ces deux ressources aident les membres à structurer et à classer par ordre de priorité l'information qui leur est pertinente.

Le site Web se compose de deux parties principales : un site ouvert à tous et un site « réservé aux membres ». Le site réservé aux membres permettra l'accès à des documents et à une information uniques qui ne sont pas disponibles ailleurs sur le Web – par exemple, le genre d'information que le CIAB apprend au cours de briefings sensibles et confidentiels. Il détiendra également une information détaillée des contacts sur les autres membres. Mais ce qui est le plus passionnant, cependant, c'est la zone interactive ou de discussion où les

membres peuvent débattre des questions d'actualité et se livrer à une discussion franche à leur sujet. Le premier thème proposé à la discussion est le Projet "Sphere". Un nom d'utilisateur et un mot de passe seront utilisés pour garantir la confidentialité, et des noms spéciaux seront donnés aux membres potentiels et aux amis du CIAB.

'Talk Back' est également important pour la nouvelle politique du CIAB en matière d'information. Le bulletin et le site Web se compléteront et le titre Talk Back a vocation à transmettre l'idée d'un réseau de propagande proactif qui est prêt à défier la réflexion conventionnelle. Il contiendra les toutes dernières nouvelles dans les pays qui intéressent les membres du CIAB sous un angle humanitaire et, tout comme cela est le cas pour le site Web, il informera les membres des questions qui font l'objet d'une discussion à Genève – source principale de nouvelles et d'information sur les questions humanitaires qui sont intrinsèques au secteur mais qui ne sont pas systématiquement couvertes. Il fournira également une information sur les événements prochains.

Le vaste réseau d'organisations membres du CIAB le place parfaitement pour débattre les dilemmes humanitaires clefs auxquels la communauté d'aide se trouve confrontée. Le CIAB espère que vous participerez à ce débat.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser au CIAB par email : <secretariat@icva.ch>

Ont collaboré aux nouvelles régionales du Bulletin N° 14 :

Éthiopie et Érythrée : Patrick Gilkes, consultant indépendant, Londres

Arménie : article non signé

Bosnie et Herzégovine : Nick Scott-Flynn, ICVA, Sarajevo, Bosnie-Herzégovine

Albanie : Koenraad Van Brabant, Coordinateur du RRN, Londres

Nous présentons nos excuses à ceux qui ont collaboré aux nouvelles régionales du Bulletin N° 13 où la section des crédits a été omises. Nous corrigeons ici cette erreur :

Sierra Leone et Libéria : Philippa Atkinson, Représentante régionale du RRN, Afrique occidentale

Nicaragua : Donna Vukelich, consultant indépendant, Nicaragua

Haïti : Charles Arthur, Haïti Support Group, Londres

Angola : Marion Birch, HealthNet International, Mozambique

Géorgie : Helena Fraser, OCHA, New York

Courrier d'Addis Abéba

En mai, le Groupe InterAfrica, Centre de Dialogue sur les questions humanitaires, de Paix et de Développement dans la Corne, basé à Addis Abéba, a écrit pour remercier le RRN d'avoir publié l'article de Gordon Adam sur la capacité positive de la radio et d'autres formes de médias dans les situations d'urgence complexes (Bulletin N° 13 du RRN, mars 1999). Le Groupe InterAfrica émet RVOP – Radio Voice of Peace-Somalia – qui a, entre autres choses, facilité la réunification des familles et qui fournit une information sur la santé et le bien-être familial dans ses émissions quotidiennes. C'est le second programme le plus écouté de Somalie (seule la BBC est plus écoutée). La lettre se terminait en disant : " Encore une fois, merci pour l'article d'Adam. Continuez le travail si positif du RRN. L'information que vous nous communiquez nous est très précieuse ".

La Christian Relief and Development Association (CRDA), également basée à Addis Abéba, nous a écrit : " Nous sommes convaincus que des documents aussi informatifs ... constituent les meilleurs mécanismes pour renforcer l'échange de l'information parmi nos membres. Le CDRA, qui est un collectif de tutelle, compte environ cent cinquante ONG et organismes humanitaires religieux parmi ses membres. Ces organisations se chargent de travaux d'aide d'urgence, de réhabilitation et de développement dans toute l'Éthiopie. Ainsi, l'information comme celle [que le RRN] nous envoie les aidera considérablement. Les publications ont été envoyées à notre centre de documentation pour que nos utilisateurs puissent y accéder facilement ".



Nouvelles Régionales

L'Éthiopie et l'Érythrée

D'après les statistiques, la guerre érythréenne/éthiopienne est la guerre la plus importante du monde et, pourtant, elle est presque totalement passée sous silence hors de la région. Plus d'un demi million de soldats sont déployés des deux côtés de la frontière contestée. Depuis la nouvelle intensification des combats en février, les deux camps ont déclaré près de cent mille tués, blessés et prisonniers au cours de trois batailles principales : à la fin février, les Éthiopiens ont repris le village contesté de Badme, saisi par l'Érythrée en mai 1998 ; un assaut éthiopien à la mi-mars à Tserona a essuyé un échec ; la tentative érythréenne de reprendre Badme fin mars a également été vaine.

La guerre se déroule au moyen de tactiques remontant à la première Guerre mondiale – des barrages d'artillerie suivis d'assauts de tanks et d'infanterie – mais avec des armes modernes. Les deux camps refusent de révéler le nombre de leurs propres pertes ou de permettre accès au Comité international de la Croix-Rouge (le CICR) aux zones de guerre ; les doutes grandissent de plus en plus, à présent, quant au traitement des prisonniers et quant à l'âge des soldats et chaque camp a accusé l'autre de recruter des enfants très jeunes.

Aucun des deux pays n'a les moyens de financer ce conflit. Les réserves de devises des deux pays ont été sérieusement réduites par des dépenses s'élevant à plusieurs centaines de millions de dollars consacrées à l'équipement militaire. L'Éthiopie a acheté à la Chine et à la Bulgarie ; l'Érythrée à la Roumanie et à l'Ukraine. La Russie a vendu aux deux camps. Les fournisseurs ont insisté sur des paiements en espèces en avance. Il est probable que les dépenses consacrées à la défense doubleront de nouveau cette année. Pour l'Érythrée – dont la population se chiffre à 3,5 millions d'habitants – le déploiement de 270 000 soldats a suscité une grave pénurie de main d'œuvre. De nombreuses familles rencontrent des difficultés à mesure que les soutiens de famille sont incorporés et que les remises de fonds en provenance de l'étranger sont réorientées vers l'effort de guerre. Après les pertes essuyées en février, il y a eu une pénurie de recrues ; dans les zones urbaines, la tendance est d'essayer d'échapper au service militaire. Le gouvernement a arrêté les visas de sortie pour tous les moins de quarante ans et il a diminué de moitié la longueur de la formation militaire pour les conscrits du service national (soit trois mois). Le

gouvernement a également relevé l'impôt sur les revenus et il a commercialisé des bonds du Trésor pour financer l'effort de guerre. Les Érythréens qui se trouvent à l'étranger et qui, l'an dernier, ont apporté une contribution de 400 millions de dollars des États-Unis (US \$ 400 m) et qui paient déjà une taxe de deux pour cent sur les salaires, se sont maintenant entendu dire qu'ils devaient faire don d'au moins US \$ 900 s'ils voulaient obtenir un passeport ou un visa. L'assistance libyenne s'est avérée inférieure à ce qu'il avait été espéré à l'origine, et la tentative de l'Érythrée de se réinvestir en tant qu'État arabe n'a pas donné le résultat escompté. En avril, le gouvernement a finalement admis que le taux de croissance économique avait diminué de moitié au cours de l'année dernière ; la majorité des observateurs sont convaincus que ceci est trop optimiste.

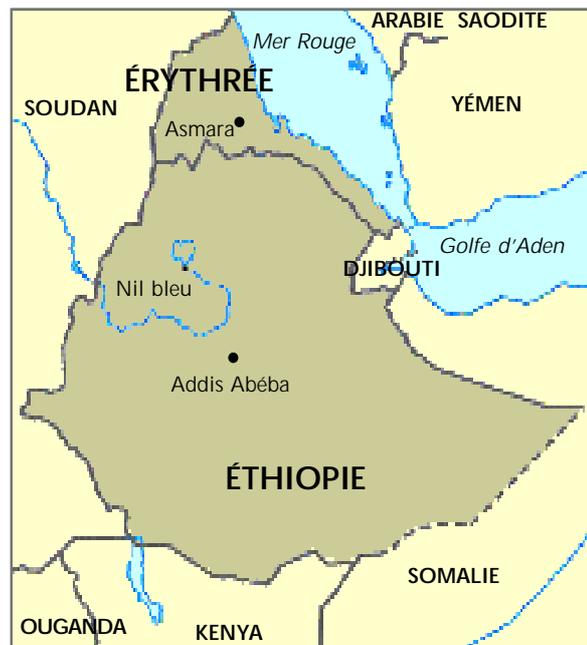
En avril, le gouvernement a assoupli les restrictions, auparavant très strictes, qui pesaient sur les activités des ONG internationales pour essayer d'encourager un volume plus important d'aide, autorisant une visite d'évaluation conjointe d'Oxfam, du SCF et du Comité érythréen d'aide d'urgence et de Réhabilitation dans le sud de l'Érythrée.

L'Éthiopie, avec sa population plus nombreuse, qui s'élève à 60 millions, ne connaît pas encore de problèmes de recrutement mais, pour elle aussi, la guerre pèse lourdement. Le pays a été fortement affecté par la baisse du prix mondial du café, et les recettes à l'exportation ont baissé de 38 pour cent de juillet 1998 à mars 1999, par rapport à la même période de 1997/98 (le total des recettes pour le café pour 1997/98 était de US \$ 445 m). Comme l'Érythrée, l'Éthiopie a eu une excellente moisson l'an dernier. Cette année les perspectives ne sont pas aussi sûres. Les pluies, de courte durée, ont été légères et il y a déjà une sécheresse sévère dans le sud de l'Éthiopie ; c'est le cas également en Somalie. L'Éthiopie et l'Érythrée ont toutes deux sollicité une aide internationale pour aider les personnes déplacées par les combats. En avril, le PAM a lancé un programme alimentaire d'urgence à concurrence de US \$ 15,4 m sur neuf mois pour les 268 000 Érythréens déplacés, principalement des femmes et des enfants (les hommes ont pour la plupart été incorporés). En mars, le PAM est convenu d'un programme analogue, de \$ 24,3 m, pour 272 000 sur les 330,000 Éthiopiens qui se disent déplacés de son côté de la frontière. Toutefois, les chiffres doivent être traités avec circonspection.

Les deux camps s'efforcent maintenant activement

d'élargir le conflit. L'Érythrée a appuyé les forces d'opposition de Djibouti pour essayer de perturber l'accès ferroviaire et routier de l'Éthiopie au port de Djibouti et elle a envoyé des armes au Front de Libération d'Oromo dans l'opposition dans le sud de l'Éthiopie causant des problèmes le long de la frontière entre le Kenya et l'Éthiopie. Elle est également en train d'armer des factions anti-éthiopiennes en Somalie. L'Éthiopie est en train d'armer ses propres partisans en Somalie et, avec le Soudan, elle a donné son appui à la création d'une Alliance des Forces nationales érythréennes dans l'opposition. Elle a également parrainé une Organisation démocratique Afar de la Mer Rouge pour lancer l'opposition Afar au gouvernement à Asmara.

En février, après la défaite de Badme, l'Érythrée a soudain accepté le cadre de l'OUA pour les négociations. Ceci demande que les deux camps se retirent des zones occupées depuis le 6 mai 1998 ainsi qu'une observation internationale d'un cessez-le-feu et des zones contestées pendant qu'une commission sur les frontières établit une frontière acceptable. Malgré l'accord précédent de l'Éthiopie, un point litigieux a été soulevé pour savoir si le plan visait spécifiquement Badme (comme le déclarait l'Érythrée) ou toutes les zones occupées (comme le maintenait l'Éthiopie). En avril, l'Éthiopie a reconnu qu'elle accepterait un cessez-le-feu avant un retrait érythréen complet de tout territoire occupé dans la mesure où un calendrier définitif de retrait était convenu. Ceci a encouragé Mohammed Sahnoun, Envoyé spécial de l'ONU, à faire un nouvel effort de médiation, et il a donc fait la navette entre Asmara et Addis Abéba en avril et mai. Tandis que Sahnoun n'a guère fait de progrès visible, l'Érythrée, apparemment inquiète par la perspective d'une guerre sur deux fronts, a signé début mai un accord en six



points avec le Soudan. Chaque camp a promis de ne pas donner son appui aux dissidents de l'autre camp, toutefois, à l'heure actuelle, il n'y a toujours pas de calendrier pour la mise en œuvre de cet accord.

Un résultat négocié demeure extrêmement difficile à réaliser. Les deux pays souffrent bien plus sérieusement qu'ils ne sont prêts à l'admettre et les effets sur le développement seront graves et durables. Mais c'est, à bien des égards, une guerre populaire, où les deux camps sont enfermés dans un mode de rhétorique et de fierté nationalistes. Le Président Issayas de l'Érythrée tout comme le Premier Ministre Meles de l'Éthiopie a tiré son épingle du jeu d'un point de vue politique grâce au conflit ; ni l'un ni l'autre ne peut se permettre de perdre.

L'Arménie

La République arménienne est un petit pays enclavé, situé dans la région montagneuse de Sud-Caucasie, qui marque la frontière entre l'Europe et l'Asie. Vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'Arménie a entamé une période d'instabilité économique, sociale et politique sévère causée par plusieurs événements simultanés. Parmi ceux-ci il y a eu le tremblement de terre dévastateur de 1988 (qui aurait fait 25 000 morts et 250 000 sans abri), l'effondrement de l'ex-Union soviétique et la guerre ouverte avec l'Azerbaïdjan au sujet du territoire contesté du Nagorno-Karabakh.

En tant que pays doté de peu de ressources naturelles et en tant qu'importateur net de denrées alimentaires et d'énergie, l'Arménie a été particulièrement touchée par la rupture des relations commerciales et économiques entre les Républiques résultant de la désintégration de l'Union soviétique ; les contraintes financières des dix dernières années ont conduit à la détérioration de la plus grande partie de l'infrastructure du pays. La majorité des institutions n'ont eu qu'un entretien de base minimum, pour ne pas dire aucun, depuis 1988 et elles disposent d'un équipement

dépassé et souffrent de pénuries chroniques de fournitures de base. Des budgets limités ont poussé les institutions à imposer des droits pour les services qui étaient autrefois offerts gratuitement, en limitant ainsi l'accès aux plus démunis. La détérioration de l'infrastructure, telle que routes, eau, systèmes d'irrigation et chauffage central, continue à imposer toute une gamme de privations aux populations rurales et urbaines.

Si la plupart des observateurs actuels sont convenus que la crise humanitaire en Arménie est maintenant finie, il demeure des poches extrêmement vulnérables. Pour ce groupe, qui comprend un segment de la population réfugiée et les retraités âgés vivant seuls, les besoins en matière de sécurité basique demeurent importants. Pour traiter ces besoins la communauté internationale continue à assurer une assistance humanitaire sur un plan limité, tandis que des interventions à plus long terme sont envisagées.

Si l'Arménie peut se caractériser comme étant un pays en transition, l'activité économique est encore surtout limitée au commerce et aux services plutôt qu'à la production. Par suite, le chômage et/ou le sous-emploi sont élevés et la pauvreté est très répandue.

Le gouvernement arménien et la communauté internationale ont relevé le défi auquel le pays est confronté de diverses manières. Les réformes juridiques et de contrôle au macro-niveau sont encouragées pour créer un environnement d'action favorable au développement d'une économie de marché et d'une gestion pluraliste des affaires publiques. Simultanément, la communauté d'aide internationale concentre de plus en plus les efforts qu'elle déploie sur la promotion de la société civile en appuyant le secteur non gouvernemental indigène à l'état naissant, les initiatives de développement par les communautés et le développement des petites et moyennes entreprises privées. Cette stratégie est considérée comme étant une façon plus durable de fournir une assistance en ce qu'elle contribue à rebâtir une protection du point de vue social et qu'elle diminue la dépendance par rapport à l'aide extérieure.

Il n'empêche, le manque de solution en ce qui concerne le statut du Nagorno-Karabakh continuera à jouer un rôle dans la stabilité politique et économique de l'Arménie et de la région. En 1992, par exemple, le Congrès américain a voté la Section 907 de la *Freedom Support Act* [Loi de soutien à la liberté] qui interdit la livraison d'une assistance économique et militaire du gouvernement américain au gouvernement de l'Azerbaïdjan. Dans le cadre des paramètres de la Section 907, seul l'acheminement d'une aide humanitaire et favorable à la démocratie est autorisé. La Section 907 a été votée en grande partie en raison du manque de solution pour le Nagorno-Karabakh et du blocus continu qui existe entre les deux pays. Si la Section 907 a été réinterprétée pour élargir la portée de l'assistance humanitaire, elle continue à exclure la plupart des catégories d'assistance au profit du gouvernement de l'Azerbaïdjan et, par extension, au Nagorno-Karabakh – région qui est encore reconnue par la communauté diplomatique internationale comme faisant partie de l'Azerbaïdjan bien que tous les Azéris se soient enfuis de l'enclave pendant les années de conflit.

En attendant un règlement de paix permanent, l'assistance des États-Unis est, par conséquent, restreinte



à l'assistance humanitaire envers les victimes du conflit à l'intérieur de l'enclave. En 1998, le Congrès américain a affecté US \$ 8 millions aux activités d'assistance humanitaire à l'intérieur du Nagorno-Karabakh (auparavant, aucune assistance de la part du gouvernement américain n'avait été ciblée vers l'enclave). L'aide apportée à l'enclave était essentiellement fournie par la diaspora arménienne et par un nombre limité d'organisations internationales telles que le CICR et MSF. La position américaine continue à être que tant qu'un règlement de paix permanent ne sera pas obtenu, l'assistance américaine sera limitée à un appui humanitaire à relativement court terme.

Finalement, il faudrait noter que, sous les auspices de l'OSCE, les négociations en vue d'un règlement pacifique se poursuivent par l'intermédiaire du Groupe de Minsk qui se compose d'un certain nombre de pays dont la Russie, la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Biélorussie. En l'absence de progrès significatifs sur ce front, l'assistance étrangère qui pénètre en Arménie et au Nagorno-Karabakh a tendance à être dictée par l'incertitude politique continue dans la région.

Les effets de l'action de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine

Lorsque l'action de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie a commencé le 24 mars 1999, de nombreuses personnes en Bosnie-Herzégovine (BiH) ont suivi l'évolution de la situation sur leur téléviseur. Il était très émouvant d'observer le conflit de Sarajevo : ville qui, très récemment, avait été assiégée et situation dont beaucoup rendaient Belgrade responsable.

A un niveau personnel, le conflit a soulevé un certain nombre d'émotions. De nombreuses personnes en BiH, particulièrement à l'intérieur de la République Srpska (RS), sont liées d'un point de vue ethnique à la Serbie. Même s'il est possible qu'elles ne soutiennent pas Milosevic, elles

sont certainement en colère à cause de l'action de l'OTAN. Une partie de cette colère a dégénéré en actes hostiles envers la communauté internationale. Les bureaux du HCR, de l'USAID et d'autres organisations internationales, par exemple, ont été attaqués à Banja Luka. Cette attaque a mené au retrait des membres du personnel international.

D'autres en BiH appuient l'OTAN. La défaite de Milosevic pourrait marquer la fin de l'idée d'une grande Serbie, concentrant ainsi les énergies des Serbes de Bosnie pour faire fonctionner la BiH en tant que pays. D'aucuns pensent que l'Accord de paix de Dayton ne pourra jamais être pleinement mis en œuvre en BiH sans une stabilité régionale et le conflit présente l'occasion d'une telle stabilité à long terme une fois qu'il sera résolu. Les effets du conflit sur l'économie encouragent également quelques-uns dans cette direction. Ces facteurs pourraient amener les

plus pragmatiques de la RS à chercher un appui en se tournant vers l'Occident et à mieux respecter l'Accord de Dayton.

Les effets de l'action de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine cont.

En raison du conflit, un large nombre de réfugiés est entré en BiH. Cependant, le tableau est quelque peu plus compliqué que dans les pays voisins. Officiellement, il y a eu approximativement 103 600 réfugiés en provenance de la République fédérale de Yougoslavie : 43 000 dans le mois qui a précédé l'action de l'OTAN ; le reste arrivant après le 24 mars. Le groupe est assez mélangé, moins d'un quart étant des Albanais du Kosovo. Les autres sont des Musulmans de Sanjak, des réfugiés serbes, des Serbes Bosniaques rapatriés et des réfugiés Serbo-Croates. Parmi ceux-ci, 8 000 seulement se trouvent dans des camps ; le reste est chez des proches ou des amis.

Peut-être en raison de cette image plus diffuse, l'attention internationale n'a pas été axée sur l'aide à la BiH. Cependant, ne pas accorder cette aide est un manque de perspicacité. Ce n'est que récemment que les autorités bosniaques ont commencé à assumer la responsabilité de s'occuper des réfugiés et des demandeurs d'asile. Si, d'une part, cette évolution de la situation est encourageante à mesure que la BiH continue vers un retour à la normale, où l'État assume des fonctions et des responsabilités appropriées, d'autre part elle demeurera fragile s'il n'y a pas suffisamment de ressources pour permettre aux autorités d'entreprendre ce rôle important.

C'est avec une certaine appréhension que les autorités bosniaques ont accepté ce rôle : à l'intérieur de la BiH, plus de 800 000 personnes n'ont pas encore réintégré les habitations qu'elles occupaient avant la guerre (1992) et des centaines de milliers qui se trouvent hors du pays sont encore dans l'impossibilité de revenir. Il y a également une certaine réticence de la part des réfugiés provenant de la République fédérale de Yougoslavie. Beaucoup souhaitent être réinstallés dans un pays tiers, tels que les États-Unis. Cette attitude a présenté un défi à ceux qui travaillent avec les réfugiés. Que les autorités aient pu relever le défi est une preuve de la maturité et du développement de leur façon d'aborder le problème. Il n'empêche, dans le contexte de la reconstruction de la BiH, il est clair que des ressources supplémentaires seront nécessaires pour faire face aux conséquences du conflit de manière à ne pas compromettre les progrès déjà accomplis.

Le conflit fait également apparaître quelques dilemmes clefs pour ceux qui travaillent dans la communauté internationale, tant dans le secteur gouvernemental que non gouvernemental. Le personnel international a été retiré de la RS, dans de nombreux cas en laissant sur place le personnel local. Ceci a suscité de grandes inquiétudes de la part de la communauté internationale. Et cela a également perturbé une grande partie des travaux relatifs au retour des réfugiés qui avait été prévu pour cette année. Il y a en réalité eu une interruption du retour de ceux qui étaient à l'extérieur du pays toutefois le retour de ceux qui étaient déplacés à l'intérieur du pays, lui, se poursuit.

Pour de nombreuses organisations internationales, le conflit a également souligné les défis à relever afin de répondre à l'exode des réfugiés du Kosovo. Il est grossier de condamner les organismes humanitaires, comme le HCR, de ne pas avoir été prêts à réagir devant les centaines de milliers de personnes qui ont quitté le Kosovo. Il ne fait aucun doute que trouver un bouc émissaire était la raison d'une telle critique. Les organismes humanitaires internationaux, tout comme les ONG, ne peuvent répondre de manière efficace aux situations d'urgence que s'ils ont à leur disposition les ressources nécessaires pour ce faire et ce, quel que soit le nombre de plans d'urgence dont ils disposent. Pour de nombreux organismes humanitaires en BiH, leur réponse a été louable bien qu'elle ait suscité une hémorragie de personnel chevronné vers les autres pays de la région. Cette tendance est préoccupante car elle risque de mettre en péril les travaux encore importants qui restent à faire en BiH. Les problèmes de cette région sont liés et ce serait faire preuve d'un manque de perspicacité que de passer d'une crise à l'autre en suivant simplement l'argent des bailleurs de fonds tout en ne tirant pas profit des progrès énormes déjà accomplis au cours des trois années qui se sont écoulées depuis la signature de l'accord de Dayton.

Il existe également la tendance inquiétante d'une "addiction au conflit" parmi le personnel au sein de la communauté internationale. Pour certains, il y a un sentiment de familiarité avec la logistique de crise – un travail qui est parfois moins subtil et moins frustrant que les problèmes de développement dont beaucoup se sont occupés en BiH. C'est également un travail pour lequel il est plus facile de collecter des fonds. Là encore, la communauté internationale des bailleurs de fonds ne devrait pas manquer de perspicacité à cet égard. Les nouvelles crises réclament de nouveaux fonds ; ceux-ci ne devraient pas provenir de programmes existants. Dans ce contexte, il faut se féliciter que la communauté des bailleurs de fonds ait revu à la hausse ses promesses de don envers la BiH lors de la Conférence qui s'est déroulée fin mai, à Bruxelles, et qui a réuni la Banque mondiale et la Commission européenne.

L'expérience de la BiH montre que la reconstruction, la réconciliation et le retour des réfugiés est un processus lent et difficile, et plus le conflit dure, plus difficile il est de réaliser tout cela. Il faut qu'un engagement soit pris de tirer les enseignements de la BiH et de les appliquer à la République fédérale de Yougoslavie et au Kosovo lorsque le conflit arrivera à son terme. Pour que le retour des réfugiés soit un succès, il faut qu'il y ait une bonne coordination entre la communauté internationale, les bailleurs de fonds, les gouvernements, les ONG et l'armée. La communauté des ONG a un rôle essentiel à jouer dans ce processus et, en l'occurrence, elle devrait être impliquée depuis le commencement. Il y a de nombreux enseignements précieux à tirer de l'expérience des ONG en BiH. Ce serait fort dommage de laisser perdre toutes ces connaissances et, par dessus tout, cela desservirait les réfugiés et les tierces personnes mêmes qui sont affectées par ce conflit.

Remarques

- Statistiques fournies par le HCR.
- Le ICVA/CIAB donne son appui aux travaux de la communauté des ONG en Bosnie-Herzégovine et en République fédérale de Yougoslavie au moyen des méthodes suivantes : coordination et constitution de réseaux, développement du potentiel local, partage de l'information et propagande. S'adresser au CIAB en BiH à : Obala

Kulina Bana 4, 71000 Sarajevo, Bosnie et Herzégovine. Tél. : (+387) 71 66 82 98. Fax : (+387) 71 66 82 97. Email : <icva@bih.net.ba>.

- Le CIAB, de même que le Conseil européen sur les Réfugiés et les Exilés, a organisé, fin juin, à Vienne, une conférence sur les effets sur les pays voisins de l'action de l'OTAN en Yougoslavie. Il est possible de se procurer les conclusions de cette Conférence en s'adressant au CIAB.

L'Albanie

Dès la fin mai, quelque 450 000 réfugiés kosovars avaient augmenté d'environ 14 pour cent la population albanaise qui comptait 3,4 millions d'habitants. On estime à 68 pour cent le nombre de réfugiés qui aurait été reçu par des familles d'accueil ou qui se serait trouvé un hébergement soi-même ; le reste vit dans des camps, sous la tente, ou dans des "centres d'accueil collectifs".

La communauté humanitaire était mal préparée pour le scénario d'épuration ethnique totale qui a suivi le déclenchement de la campagne de l'OTAN contre Milosevic. En dehors de quelques ONG déjà dans le pays, la plupart des ONG internationales – dont nombre étaient établies et les autres tout à fait ponctuelles – n'ont été présentes et n'ont entamé des programmes qu'en avril et mai. Dès la fin mai, plus de 150 ONG s'étaient fait connaître auprès du HCR à Tirana, la capitale albanaise. Ci-dessous figurent la politique actuelle et les défis opérationnels qui se présentent.

Le transfert des réfugiés : L'ONU est très attachée au transfert librement consenti des réfugiés kosovars vers le sud, loin des zones frontalières du nord-est de l'Albanie, notamment autour de la ville de Kukes. L'ONU cite la sécurité, les pressions qui pèsent sur des ressources limitées (notamment l'eau), et sa détermination à empêcher le développement de camps militarisés qui pourraient devenir une base de soutien pour l'Armée de Libération du Kosovo. Cependant, de nombreux réfugiés ne sont pas disposés à aller plus au sud parce qu'ils veulent rester près de chez eux où il est plus probable que leurs proches qui seraient encore au Kosovo pourront les retrouver. Le transfert à moyen terme des Kosovars musulmans vers le sud de l'Albanie qui est plus orthodoxe pourrait susciter des frictions.

L'enregistrement : Le gouvernement albanaise a signé un protocole général sur l'enregistrement avec le HCR et les autres partenaires opérationnels essentiels qui explique clairement quels sont leurs rôles et responsabilités respectifs. Le gouvernement peut maintenant recruter des coordinateurs au niveau des "préfectures" qui, à leur tour, recruteront des agents chargés de l'enregistrement. Le ministère du gouvernement local enregistrera les familles albanaïses qui accueillent des réfugiés. L'exercice d'enregistrement est prévu pour juin 1999.

La protection et la sécurité : La criminalité albanaise – y compris le crime organisé – commence à exercer un impact sur les réfugiés. Déjà victimes de vol et d'extorsion,

ce qui est plus inquiétant ce sont les rapports selon lesquels les réfugiés seraient également pris pour cibles par des gangs qui font le trafic des femmes et des enfants albanaïses. En 1998, le Ministère italien de l'Intérieur estimait qu'il y avait de 10 000 à 15 000 travailleurs sexuels albanaïses en Italie, ce qui représente les deux tiers de tout le commerce sexuel étranger. Le droit albanaise a été laxiste dans sa poursuite de ceux qui exploitent la prostitution.

De surcroît, à la suite du déclenchement des guerres yougoslaves, la route de la drogue en provenance de la Turquie s'est déplacée vers l'Albanie : de rapides hors-bord emmènent la drogue, les personnes victimes d'un trafic, les migrants clandestins et les réfugiés désespérés par delà l'Adriatique jusqu'en Italie. La police albanaise est souvent indifférente, inefficace ou soupçonnée de coopérer avec les gangs criminels. Bien que certains contingents militaires étrangers assurent la sécurité des camps qu'ils gèrent, il ne s'agit pas d'une politique générale de l'OTAN. Le gouvernement albanaise projette de créer une nouvelle force de police spécialement pour assurer la sécurité des camps, toutefois ceci prendra du temps et demandera des fonds. En attendant, il est probable que les organismes humanitaires seront de plus en plus la cible du crime opportuniste et organisé.

La préparation pour l'hiver : Se préparer à protéger les réfugiés en prévision des hivers rigoureux doit commencer dès maintenant. Il s'agit d'une question délicate d'un point de vue politique : en Macédoine, en raison de la présence des Kosovars potentiellement déstabilisante et pour l'OTAN, parce que cela laissera entendre que sa campagne contre Milosevic ne produit pas de résultats rapides. Et pourtant, même si un accord de paix devait être signé maintenant, le déploiement d'une force de protection internationale et le déminage du Kosovo – où de nombreuses maisons ont été détruites par les Serbes – rendraient improbable, pour ne pas dire indésirable, un retour rapide, sur une grande échelle, des réfugiés avant l'hiver. Une planification stratégique pour la préparation pour l'hiver se déroule actuellement entre le gouvernement albanaise et les organismes humanitaires internationaux. Des scénarios en matière de planification sont mis au point en se fondant sur des nombres divers de réfugiés au total, et en étudiant si la plupart peuvent être hébergés pendant tout l'hiver par les familles d'accueil, dans des bâtiments publics rénovés, ou dans des abris en préfabriqué.

L'appui aux familles d'accueil : Étant entendu qu'il serait souhaitable, d'un point de vue humain et financier, de laisser la majorité des réfugiés avec les familles



d'accueil, l'ONU envisage des incitations en faveur des familles d'accueil. Le risque est que le rapport entre les familles d'accueil et les réfugiés ne devienne alors purement financier ou commercial.

Le soutien économique envers l'Albanie : De 1992 à 1996, un programme d'ajustement structurel a produit une croissance si spectaculaire du PIB que l'Albanie a, par moment, été appelée la "Taiwan de l'Adriatique". Cette croissance, cependant, ne s'est pas traduite par une augmentation des dépenses sociales, et le secteur industriel, qui s'est effondré en même temps que le communisme, demeure faible.

L'effondrement, en 1997, des programmes financiers privés, dits "en pyramide" (lancés en 1993 et qui jouissaient d'un soutien gouvernemental fort) a suscité un choc macroéconomique. Le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne fournissent un soutien macroéconomique à l'Albanie, toutefois la confiance des investisseurs privés demeure faible. Le gouvernement albanais espère que l'aide aux réfugiés fournira une voie rapide vers le développement, mais il pourrait s'apercevoir qu'une grande partie de l'aide est dépensée en Albanie, mais pas forcément au profit de l'Albanie.

La coordination : Le gouvernement albanais a créé un Groupe de gestion de la situation d'urgence, doté de personnes désignées à contacter en ce qui concerne les Ministères responsables, les autorités locales et pour assurer la coordination de l'aide provenant des bailleurs de fonds ainsi que le dédouanement. En attendant, les organisations d'aide essaient d'améliorer la diffusion de l'information et, en avril, les membres des ONG ont demandé que VOICE mette en place un service de

renseignements. Chose intéressante, l'ÉCHO et VOICE ont, ensemble, mis au point un projet sur six mois et tous deux ont déployé des préposés à l'information à Tirana et ailleurs. Une autre mesure utile a été la création, début mai, d'un Centre d'Information humanitaire à Tirana où les ONG internationales, les ONG albanaises, le HCR, l'OTAN et le gouvernement sont tous représentés.

Il y a eu un certain nombre d'autres initiatives mais le problème numéro un est le fait que l'ONU a été mise sur la touche politiquement par l'OTAN et qu'elle a également été marginalisée en ce qui concerne l'effort d'aide d'urgence. Contrairement à ce qui s'est passé à Goma, les bailleurs de fonds bilatéraux ont prolongé le problème en faisant passer la réponse d'urgence par l'armée et par les ONG, offrant l'assistance du HCR en nature mais pas en espèces. Dès la fin mai, il était clair que le HCR devait reprendre un rôle de premier plan pour remplir le "vide qui existait en matière de coordination".

Un soutien et des capacités locales

de qualité : Il n'est pas étonnant que le caractère bilatéral du premier effort d'aide d'urgence, l'afflux de vastes nombres de nouveaux organismes humanitaires, l'insistance sur une réponse d'urgence rapide et axée sur la demande, de même que l'absence de direction de l'ONU et une planification limitée donnent des normes diverses de professionnalisme dans l'effort d'aide. D'un certain point de vue, cet effort humanitaire pourrait offrir l'occasion aux ONG albanaises et aux autres Albanais de trouver de nouveaux emplois – dans la mesure où les organismes humanitaires internationaux investissent dans leurs effectifs et dans le développement du potentiel local équivalent. Toutefois les organismes humanitaires internationaux ont également besoin d'un appui pour accroître la qualité et le professionnalisme de leurs opérations.

Plus rapidement qu'auparavant, les bailleurs de fonds et les projets et réseaux interorganisations parlent de surveiller les résultats et l'obligation de rendre compte : les normes de "Sphere", les fonctions de l'Ombudsman, l'évaluation et la surveillance de l'impact de l'aide sur les communautés d'accueil et de réfugiés ne sont que quelques-unes des références de qualité mentionnées. Une manière constructive d'aborder le problème consisterait à s'organiser maintenant – du point de vue du suivi, des systèmes informatiques, ainsi que des Groupes de travail de réflexion, des séminaires et des stages de formation pour renforcer la qualité de la performance des organismes humanitaires – pendant que les organismes opérationnels en Albanie continuent à étendre et à consolider leurs programmes.

Formation

Questions qui se rapportent à un maintien de la paix moderne

13 septembre–8 octobre 1999
Clementsport, Nouvelle Écosse, Canada

Ce stage, d'un niveau avancé, a vocation à fournir aux membres du personnel de haut rang une perspective d'ensemble des questions qui se rapportent au maintien de la paix. Divisé en six modules avec, en parallèle, un certain nombre de thèmes (la parité, la déontologie, la culture, les droits de l'Homme et les médias), le stage examine toute une panoplie de questions dont :

- comprendre le maintien de la paix moderne (cadres conceptuels et juridiques, l'ONU) ;
- le maintien de la paix opérationnel (prévention des conflits, minimisation, fin et redressement) ;
- les perspectives sur le maintien de la paix (régional, l'OTAN, les États-Unis et la Russie).

Pour tout détail supplémentaire, s'adresser à :
Registrar (C-99), The Pearson Peacekeeping Center,
Corwallis Park, PO Box 100, Clementsport, Nouvelle
Écosse, Canada
Tél. : (+1) 902 638 86 1 Fax : (+1) 902 638 88 88
Email : <registrar@ppc.cdnPeacekeeping.ns.ca>

Weapons of War, Tools of Peace Symposium IV Journalism, War and Law : The role of reporting and international humanitarian law in the protection of civilians in conflict

17-19 novembre 1999, Cape Town, South Africa

Cette conférence, organisée par Media Action International, se concentre sur le rôle des médias pour la protection de populations civiles en zones de conflit. Parmi les participants il y aura des journalistes, des représentants d'organisations humanitaires, des spécialistes en droits de l'homme et en droit international humanitaire, et des analystes militaires.

Pour tout détail supplémentaire, s'adresser à :
Christine McNab, Project Coordinator, Media Action
International, Villa de Grand Montfleury,
1290 Versoix, Geneva, Switzerland.
Tel : (41-22) 950-0750 Fax : (41-22) 950-0752
e-mail : <info@mediaaction.org>
Web : <www.mediaaction.org>

La gestion financière à l'intention des gestionnaires non financiers

14-16 septembre 1999, Oxford, GB

Comme l'indique le titre, ce stage a été conçu pour les non experts. De plus en plus, la gestion des programmes comprend un aspect financier et ce stage est idéal pour ceux qui souhaitent avoir une bonne compréhension de la gestion financière.

S'adresser à : Janice Griffen, INTRAC, PO Box 563,
Oxford, OX2 6RZ. Tél. : (+44) 18 65 20 18 51. Fax :
(+44) 18 65 20 18 52. Email : <intrac@gn.apc.org>

Disaster Management

8-26 novembre 1999 Bangkok, Thailand

Ce cours est dirigé à des cadres moyens et supérieurs responsable de programmes de développement et d'aide d'urgence en Asie et au Pacifique. Le cours couvre théorie et pratique et développe les compétences de ceux responsable de formuler des politiques ou de la mise en oeuvre de programmes.

Pour tout détail supplémentaire, s'adresser à : Senior
Manager, Learning and Professional Development,
Asian Disaster and Preparedness Centre, AIT PO Box
4, Klong Luang, Pathumthani 12120, Thailand. Tel :
(+66) 2 524 5391 Fax : (+66) 2 524 5360 e-mail :
<lpadpc@ait.ac.th

Graduate Programs in Community Development

17 janvier 2000, New South Wales, Australie

Un programme d'études supérieures en gestion d'urgences d'un point de vue de développement de base. Le programme est offert de façon électronique, et est en Anglais.

Pour tout détail supplémentaire, s'adresser à : Jan
Foster, Course Co-ordinator, Graduate Programs in
Community Development, School of Human
Services, Southern Cross University, Hogbin Drive,
Coffs Harbour NSW 2457, Australia.
Tel : (+61) 2 6659 3314 Fax : (+61) 2 6659 3103
e-mail : <jfoster@chec.scu.edu.au>

La gestion de la sécurité opérationnelle dans des environnements violents

Rapport d'un stage de formation, Tirana, Albanie, 21-23 mai, 1999

L'Albanie a subi une dégradation générale de l'ordre public en 1991-92, en 1997 et, de nouveau, en septembre 1998. De nombreux Albanais sont maintenant armés et la criminalité est de plus en plus organisée. Les organismes d'aide, dont le nombre et les biens se sont considérablement accrus au cours des derniers mois, ont eu des véhicules pillés et des bureaux cambriolés. Par suite, cet atelier de RedR a suscité un intérêt considérable, comptant 20 participants provenant de 14 organisations différentes, dont une ONG albanaise, le Swiss Disaster Relief et le DfID du RU.

Les interventions qui s'effectuent dans le cadre de l'aide en Albanie se déroulent dans un environnement en contradiction : il y a encore une profonde méfiance à l'égard du gouvernement et la police albanaise a connu des cas de corruption, y compris de collaboration, avec des gangs de criminels. Bien que la population albanaise fasse preuve d'une immense hospitalité envers les réfugiés kosovars, les ressources diminuent et le ressentiment grandit que l'aide est orientée vers les réfugiés mais pas vers la population d'accueil frappée de pauvreté. Un nouvel afflux de réfugiés provenant de Macédoine et, éventuellement, du Monténégro, ne ferait qu'accroître la tension. Les criminels, organisés ou autrement, commencent à prendre les réfugiés pour cible et cela ne fait aucun doute qu'ils surveillent les organisations d'aide.

L'analyse de la menace potentielle effectuée par les participants à l'atelier a indiqué que le vol à main armée – de particuliers, de véhicules, de bureaux et d'entrepôts – était perçu comme constituant la plus grande menace, suivie des accidents de voiture. Être pris dans une révolte ou dans des émeutes continue à constituer une menace. À l'avenir, les organismes humanitaires pourraient se trouver confrontés à un dilemme lorsque des gangs de criminels leur “ offriront ” une protection – en échange d'une certaine somme d'argent. Les enlèvements pour une rançon et l'agression sexuelle ne sont pas, à l'heure actuelle, considérés comme présentant des menaces importantes. Le pilonnage transfrontalier et les tirs émanant de tireurs embusqués à la frontière avec le Kosovo, dans les environs de Kukes, ne constituent pas une menace importante car les organismes humanitaires ne sont, en général, pas dans ce coin. Si les réfugiés et les organismes humanitaires retournent au Kosovo, les mines et, éventuellement, les munitions non explosées constitueront un risque grave.

Bien que la prudence soit de mise partout, un rapide exercice de projection topographique a révélé que certaines régions étaient maintenant connues comme présentant plus de risques que d'autres. Les participants ont collectivement discuté des mesures nécessaires pour empêcher le vol à main armée et pour assurer la sécurité des véhicules, ainsi que des conseils essentiels à donner aux membres du personnel s'ils se trouvaient pris dans un incident et des mesures immédiates que le bureau dans le pays doit prendre. La majorité des mesures de prévention

comprend une stratégie de protection. À moyen terme, cependant, et spécialement les organismes humanitaires les plus nouveaux auront besoin de mettre au point une stratégie pour renforcer leur acceptation dans les divers environnements sociaux dans lesquels ils opèrent et, pour cela, il est indispensable d'avoir de bons contacts locaux. L'atelier a souligné l'importance de la planification de la sécurité pour veiller à ce que chacun soit conscient des menaces qui sont présentes dans le milieu dans lequel il opère et de la logique qui justifie les procédures standard d'opération.

Un examen de l'environnement en matière de communications a révélé de graves inquiétudes. Les organismes humanitaires sont tributaires des téléphones portables et des lignes de terre mais, en période d'émeute, ceux-ci tombent immédiatement en panne. En outre, le terrain montagneux rend les communications radio difficiles. Le risque est que les organismes humanitaires mettent en place une technologie individuelle en matière de communications qui ne sera pas compatible et qui sera susceptible de tomber en panne. Il faut donc de toute urgence identifier quelles sont les exigences du point de vue des communications, quels investissements en matière de systèmes de communications seraient également utiles à l'Albanie, puis consulter des experts techniques afin de trouver des solutions et une formation appropriées.

L'autre exercice qui s'est avéré utile a été la réflexion sur les expériences de transfert/évacuation pendant les troubles de 1997 en Albanie, au cours de l'évacuation du Kosovo début 1999, de même qu'une exploration critique de scénarios autour de Kukes et les hypothèses qui sous-tendaient des réponses éventuelles. Finalement, la question de la gestion du stress, à titre individuel mais aussi au niveau de l'équipe, a été soulevée.

La protection des réfugiés et, spécialement, la sécurité des camps sont également un souci grandissant pour les organismes d'aide. Ce sujet est étudié de manière plus approfondie dans l'article sur l'Albanie dans la section Actualités (page 25).

L'atelier a connu un grand succès. Les participants y ont apporté une connaissance spécifique du contexte et, dans les divers sessions et exercices, les principes directeurs en matière de bonne pratique ont immédiatement été appliqués à la situation albanaise. Mais ce qui a vraiment “ fait ” ce stage c'est le mélange d'individus et d'organismes humanitaires (albanais et étrangers, possédant une connaissance approfondie du pays ou, au contraire, une ignorance totale du pays) qui a permis un partage non seulement des expériences mais encore des aperçus sur la façon d'opérer en Albanie.

Il faut espérer que les réseaux et la compréhension commune nés de l'atelier vont créer une certaine dynamique collective pour poursuivre des améliorations dans un nombre de domaines identifiés :

- la centralisation de l'information en matière de sécurité en Albanie ;
- une amélioration de l'analyse et de la diffusion ;
- une formation plus approfondie en matière de sécurité et de premiers secours à l'intérieur des organismes humanitaires et entre les organismes humanitaires ;
- la planification et la coordination des communications ;
- la protection des réfugiés ;
- des programmes et une formation en matière de sensibilisation aux mines à l'intention des Kosovars et des organisations d'aide.

Conférences

Cinquième Conférence bisannuelle de l'ALNAP : assimilation des connaissances et voix au chapitre dans le secteur humanitaire

Londres, ODI, 22–23 avril, 1999

Le principal objectif de l'ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance) [Réseau actif d'apprentissage sur l'obligation de rendre compte et la performance dans l'assistance humanitaire] est d'améliorer la qualité et l'obligation de rendre compte des programmes d'assistance humanitaire. Il y parvient en fournissant un forum pour l'identification et la diffusion des meilleures pratiques et l'établissement de consensus sur des approches communes. L'ALNAP comprend une structure à deux niveaux : des Membres à part entière et des Membres dotés du statut d'observateurs, un Comité directeur et un Secrétariat qui est basé dans le Groupe de politique humanitaire (HPG) à l'ODI à Londres.

Un élément principal des efforts de l'ALNAP pour faire participer la communauté d'aide humanitaire à un dialogue sur les questions d'obligation de rendre compte et d'assimilation des connaissances est l'organisation de réunions bisannuelles pour ses 40 membres à part entière. La cinquième de ces réunions a eu lieu les 22–23 avril à l'ODI à Londres.

Le fait que la première matinée de la réunion soit consacrée à un tour de table est devenu une caractéristique régulière et très prisée de l'attachement de l'ALNAP à la communication et au débat interorganisations. Le tour de table offre à chaque membre la chance de partager l'information et de solliciter des contributions sur les évaluations et les projets actuellement en cours ou projetés par leur organisation. Il a été demandé aux membres de mettre l'accent sur tous les projets ou programmes dont ils avaient connaissance qui se concentraient sur la réaction à la crise au Kosovo ou sur une évaluation de cette crise. Parmi les autres exposés présentés le premier jour il y a eu un rapport de Claude de Ville de Goyet de la Pan American Health Organisation sur l'évaluation de la planification préalable et la réponse à l'ouragan Mitch (voir le rapport de conférence plus bas), un rapport de Judith Large de l'Université du Kent sur les activités de consolidation de la paix de l'Organisation mondiale de la Santé en Slavonie orientale et un de Nicolas

Leader de HPG sur les principes humanitaires et leurs implications pour l'obligation de rendre compte et l'efficacité. Des rapports sur l'état d'avancement des travaux ont également été présentés sur le Projet "Sphere", sur l'Ombudsman [Médiateur] et sur les initiatives de People in Aid.

Les exposés présentés le second jour de la réunion étaient axés sur les thèmes de l'assimilation des connaissances et de la voix des bénéficiaires au sein du secteur humanitaire. Parmi ceux-ci figuraient un exposé présenté par Anne Cockroft de CIET Europe sur Sentinel Community Surveillance et son utilité pour les programmes humanitaires ; un rapport de Pierson Ntata de Chancellor College de l'Université du Malawi sur la participation des populations affectées aux travaux de douze organismes britanniques d'aide au Soudan ; une étude sur l'assimilation des connaissances dans le secteur alimentaire et nutritionnel d'Annalies Borel de Concern, Irlande ; un examen de l'assimilation des connaissances sociales partagées pour les programmes humanitaires de Philippa Atkinson, chercheuse indépendante, et de Raymond Apthorpe de l'Université nationale australienne de Canberra ; et un rapport sur l'institutionnalisation des voix des victimes par Mihir Bhatt du Disaster Mitigation Institute d'Ahmedabad, Inde.

Le rapport sur la participation des populations affectées aux opérations d'aide d'urgence au Soudan représente une initiative de l'ALNAP. Celle-ci a été lancée par l'intérêt montré par l'ALNAP pour les questions de participation et de voix au chapitre des bénéficiaires. L'étude de synthèse sur l'assimilation des connaissances sociales partagées a également été commanditée par l'ALNAP dans un effort visant à passer en revue et à réfléchir à la tendance actuelle de l'opinion sur la capacité des programmes humanitaires à refléter les contextes sociaux et culturels et les réalités quotidiennes des populations avec lesquelles ils travaillent.

La pertinence et la conformité de ces thèmes a déclenché une discussion et des débats et a contribué à centrer le futur programme de travaux de l'ALNAP comme étant un programme qui devrait souligner le rôle et l'importance de l'assimilation des connaissances aux niveaux organisationnel, sectoriel et général. Parmi les raisons de ce point de convergence figurent la nature du système basée sur les événements, la complexité des contextes dans lesquels le système opère fréquemment, la forte dépendance par rapport à un personnel expatrié et à son taux de renouvellement élevé, de même que la nature fortement spécifique des opérations individuelles et les particularités des populations affectées et leurs systèmes traditionnels de moyens d'existence qui exigent l'adaptation des façons de procéder pour garantir leur à-propos et leur efficacité.

Les efforts visant à centrer l'attention de l'ALNAP sur les questions d'assimilation des connaissances et d'obligation de rendre compte ont été loués et renforcés par les membres dans la réponse qu'ils ont apportée aux exposés et discussions à thèmes sur ces sujets. En même temps que la poursuite des travaux sur ses activités de base, les membres ont donné leur aval aux travaux du Secrétariat sur :

- la préparation de bibliographies annotées ;
- l'achèvement d'une étude sur la réalisation d'un plus grand caractère commun dans le suivi et l'établissement de rapport des programmes d'assistance humanitaire ;
- le développement d'une proposition d'étude à l'échelon mondial fondée sur les travaux de Raymond Apthorpe et de Philippa Atkinson sur l'assimilation des connaissances sociales partagées ;
- l'approfondissement de l'analyse initiale réalisée par Annalies Borrel sur le secteur alimentaire et nutritionnel ;
- la mise en œuvre d'une étude sur les lignes de l'obligation de rendre compte et les titulaires de fonctions internationales ;
- un encouragement pour un volume édité de 'Doing Evaluations of Humanitarian Assistance' ; [Faire des évaluations de l'assistance humanitaire].

Les membres du Comité directeur étaient également enthousiastes et encourageants dans leurs discussions sur le devenir de l'ALNAP, un membre ayant même fait le commentaire suivant :

...la structure de l'ALNAP a commencé à faire preuve de ses énormes possibilités pour entreprendre une réflexion et des activités innovantes dans le cadre du système humanitaire, ce qui dans le cas contraire serait difficile pour ne pas dire impossible à réaliser.

Le procès-verbal de la réunion et le texte de tous les exposés seront sous peu disponibles sur le site Web de l'ALNAP : <www.oneworld.org/odi/alnap/index.html>

Conférence internationale du CODEP
14-15 octobre 1999, Londres, GB

L'objectif principal du Réseau Conflit, Développement et Paix (CODEP) est d'offrir un forum pour l'échange de l'information et des réflexions sur les causes et l'impact du conflit, de même que la promotion de la bonne pratique en matière de consolidation de la paix et de développement. Le thème de la conférence de 1999 du CODEP est " Partenariats cruciaux pour la Paix : Collaborations dynamiques dans les situations de conflit ".

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à : Kathleen Armstrong, CODEP, 52 Great Portland Street, Londres, W1N 5AH
Tél. : (+44) 207 323 57 79. Fax : (+44) 207 323 57 02.
Email : <karmstrong@codep.dircon.co.uk>

Les ordres du jour économiques dans les guerres civiles

Londres, 26-27 avril 1999

Cet atelier a été organisé par le Centre d'Études internationales de l'Université d'Oxford. Il a examiné le rôle joué par les ordres du jour économiques dans le conflit contemporain, en insistant sur leur fonction en tant qu'incitations ou démotivation pour la violence continue de la part des belligérants. Il a également exploré les implications en matière de politique pour les acteurs externes qui déploient des efforts pour minimiser et maîtriser le conflit où ces ordres du jour jouent un rôle significatif. L'objectif de l'atelier était triple :

- améliorer la compréhension de l'économie politique des guerres civiles à travers une analyse concentrée des ordres du jour économiques des factions rivales dans les guerres civiles ;
- examiner comment la globalisation crée de nouvelles possibilités pour que les élites des factions rivales poursuivent leurs ordres du jour économiques au moyen du commerce, des investissements et des liens migratoires, légaux tout comme illégaux, avec les États voisins et avec des économies industrialisées plus distantes ;
- examiner les réponses éventuelles en matière de politique dont disposent les acteurs externes, y compris les gouvernements, les organisations internationales, les ONG et les entreprises du secteur privé, pour faire changer les ordres du jour économiques des élites dans les guerres civiles, de la guerre à la paix.

Ces documents seront publiés en un volume unique par Lynne Rienner (Boulder, CO) à la fin de 1999. Le livre est édité par Mats Berdal (Oxford University) et David Malone (The International Peace Academy). Pour les documents individuels s'adresser à : Ben Rowswell à Lincoln College, Oxford. Email : <ben.rowswell@lincoln.oxford.ac.uk>

Conférence sur le déplacement, l'implantation forcée et la conservation
9-11 septembre 1999, Oxford, GB

L'on estime à 10 millions le nombre de personnes qui chaque année seraient déplacées de leurs habitations et de leurs communautés en raison d'un mélange de troubles civils, de conflit armé, de projets de développement et d'autres interventions. Le Programme d'études sur les réfugiés a étudié maints aspects de la migration forcée. L'on s'attend que cette conférence internationale rassemble un total de 20 papiers sur les questions relatives à la conservation, au déplacement et à la migration forcée.

S'adresser à : Dawn Chatty, Refugee Studies Programme, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Oxford, OX1 3LA, GB. Fax : (+44) 18 65 27 07 21. Email : <dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk>

Les sanctions peuvent-elles être plus intelligentes ?

Londres, 16–17 décembre, 1998

Cette conférence a rassemblé des experts du monde politique, financier, humanitaire et des droits de l'Homme, provenant de cercles gouvernementaux, de l'ONU et des ONG. Il s'est délibérément inscrit dans un examen critique grandissant de la politique des sanctions qui comprend, entre autres, le "processus dit d'Interlaken" sur les sanctions financières, parrainé par le Gouvernement suisse <www.smartsanctions.ch>, et des travaux réalisés par des chercheurs internationaux, notamment aux États-Unis.

Le consensus est que les sanctions commerciales globales ont beaucoup d'effets secondaires indésirables et que les sanctions doivent être plus humaines et plus efficaces. Sous ce jour, la conférence s'est concentrée sur deux questions : à savoir, l'assistance humanitaire, même avec des procédures plus rapides et plus simplifiées, peut-elle fournir un filet de sécurité efficace, compensant pour le bouleversement social et économique causé ou aggravé par des embargos commerciaux prolongés ? et les sanctions financières peuvent-elles être une solution alternative efficace aux embargos commerciaux ou devraient-elles les compléter ?

Bien que les sanctions soient moins efficaces contre les régimes autoritaires, la conférence a conclu que les sanctions demeuraient un instrument nécessaire de politique étrangère entre la diplomatie et la force. Les recommandations générales étaient donc de :

- **Humaniser les sanctions** : Des sanctions humaines sont le résultat de politiques de sanctions reposant sur des principes qui respectent les mêmes normes internationales que ceux qui imposent les sanctions souhaitent que le régime ciblé fasse respecter. Si le suivi de l'impact montre que les exemptions d'ordre humanitaire ne peuvent atténuer les effets cumulatifs des sanctions, la politique des sanctions devra faire l'objet d'un nouvel examen.
- **Mieux cibler les sanctions** : Des sanctions mieux ciblées découlent d'une meilleure analyse des vulnérabilités du régime ciblé. Les sanctions psychologiques et financières figurent parmi les instruments possibles.
- **Rendre plus efficaces les embargos sur les livraisons d'armes**, au moyen d'une meilleure conception et d'une meilleure répression.
- **Mobiliser la capacité et se charger des coûts** nécessaires pour rendre efficaces la gestion, le respect et le suivi de l'impact des sanctions.
- **Maintenir un dialogue et un engagement politiques actifs, flexibles et créateurs** avec le régime ciblé et ne pas laisser les sanctions devenir un substitut pour les autres initiatives politiques.
- **Rendre la politique des sanctions plus comptable**, y compris par un examen indépendant.

De nombreux avantages seraient offerts si les sanctions financières étaient une solution alternative aux embargos commerciaux. Les travaux sont actuellement concentrés sur la création de règles juridiques et techniques qui permettraient de geler les biens détenus à l'étranger. Toutefois, toutes les cibles potentielles ne détiennent pas de tels biens et il y a aussi des opinions divergentes quant à la faisabilité de cibler des particuliers. Même lorsque des sanctions financières peuvent s'appliquer, un problème essentiel est d'obtenir l'information sur les biens en question et de les localiser sans avertir des cibles éventuelles et sans leur permettre de déplacer et de cacher ces biens.

La conférence était particulièrement innovante pour souligner ce que les organismes humanitaires peuvent faire de façon à atténuer les impacts humanitaires des embargos commerciaux, en particulier :

1. Sous les sanctions, les systèmes de collecte des données des Ministères pertinents dans le pays ciblé et des organismes humanitaires devraient être renforcés. Les données pertinentes ne se limitent pas à la santé et à la sécurité alimentaires mais elles englobent les conditions sociales et économiques au micro-niveau et l'évolution de la situation macro-économique. Une recherche pratique est nécessaire pour développer davantage les méthodologies d'évaluation de l'impact et le suivi de l'impact et les organismes humanitaires doivent adopter des méthodologies standardisées pour permettre la comparaison des résultats.

Trop souvent, les organismes humanitaires prônent de ne pas imposer de sanctions sans démontrer de façon convaincante le lien entre les sanctions et les besoins identifiés. Le défi à relever est de rendre les données crédibles et les arguments convaincants.

La politique des exemptions d'ordre humanitaire devrait être fondée sur le suivi de l'impact et la projection topographique de la vulnérabilité – en ne se concentrant pas simplement sur une plus grande disponibilité des marchandises grâce aux importations, mais en aidant les groupes vulnérables à conserver un accès à ces marchandises. Elle devrait se mesurer non pas du point de vue des apports mais en résultats – en maintenant des niveaux de vie minimum et les services essentiels. Les orientations de politique recommandent une meilleure conceptions des exemptions humanitaires et, également, une adaptation de politique appropriée par les ministères et institutions de services sociaux dans l'État ciblé.

2. Les sanctions devraient reposer sur des principes. Si les sanctions ont vocation à être une solution alternative à la guerre, elles doivent alors, au minimum, respecter les principes de base du droit humanitaire international, tel que la "proportionnalité" dans les dégâts infligés et la "distinction" entre cibles civiles et militaires. Les autorités qui imposent les sanctions doivent être comptables et montrer qu'elles font tous les efforts possibles pour éviter de bafouer les droits fondamentaux de la population générale dans le pays ciblé. Des sanctions

commerciales ont parfois été imposées pour protéger les droits civils et politiques des populations mais, ce faisant, elles ont contribué à la violation de leurs droits sociaux et économiques. Les groupes qui s'occupent des droits de l'Homme ont tendance à se spécialiser dans les droits civils et politiques ou dans les droits sociaux et économiques et ils n'ont pas, par le passé, trouvé de position commune sur les sanctions. La question demeure de savoir si les droits sociaux et économiques peuvent être subordonnés aux droits civils et politiques, ou s'il serait possible de concevoir des sanctions qui ne bafouent pas les droits sociaux et économiques.

3. Enfin, il est impératif que les sanctions soient gérées politiquement. Il doit y avoir des objectifs clairs des sanctions ou il devient difficile d'assurer le suivi du respect des sanctions. Les sanctions imposent un certain isolement politique international, mais ceci devrait être équilibré par un dialogue politique continu et ne pas

empêcher la considération d'incitations pour récompenser tout progrès vers le respect. La conception et la gestion politique des sanctions devraient être guidées par une compréhension des forces et des faiblesses du gouvernement ciblé, mais également de l'opposition politique et la résistance civile au régime ciblé. Les sanctions peuvent affecter l'équilibre de force entre le régime ciblé et son opposition nationale, parfois au détriment de l'opposition. L'appui en faveur des sanctions, au sein de l'opposition politique nationale et parmi la population du pays cible, doit également faire l'objet d'un suivi. Il est possible qu'il y ait des différences entre l'opposition dans le pays et l'opposition en exil, et un appui populaire en faveur des sanctions pourrait s'éroder si la population souffre trop.

Le rapport du séminaire et une bibliographie annotée complète sont disponibles auprès du site Web du RRRN <www.oneworld.org/odi/rmn/index.html>

Le trafic des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle

Tuzla, Bosnie et Herzégovine, 16–17 décembre, 1998

Cette conférence, organisée par le Conseil de l'Europe dans le cadre de son initiative dans le domaine de l'égalité entre hommes et femmes, a été mentionnée dans l'article principal sur le trafic des êtres humains. La conférence a été réunie parce que peu de preuves concrètes avaient été obtenues en ce qui concerne ce trafic. Les objectifs étaient par conséquent de :

- chercher à savoir s'il existait des preuves plus concrètes ;
- se renseigner auprès des représentants des Entités et de l'État pour savoir comment ils ont traité et comment ils traiteront la question, tant d'un point de vue juridique que pratique ;
- obtenir une information des autres États, en particulier de l'Ukraine et de la République fédérale de Yougoslavie, du point de vue de leur expérience dans ce domaine ;
- étudier quelles mesures devraient être prises de la part de la BiH en coopération avec la communauté des ONG et les institutions internationales pour lutter contre le problème.

Selon l'OHCHR, il y avait un manque considérable de clarté quant à la nature des crimes commis et des mécanismes éventuels de recours. Les Entités avaient toutes deux tendance à traiter la prostitution et le trafic comme étant homogènes et aucune n'avait une analyse/réponse juridique ou sociale qui reflétait les différentes conséquences sinon les causes du problème. Ceci était également reflété dans la discussion par les ONG. En conséquence, les mécanismes juridiques servant à traiter du problème n'ont pas été envisagés. Cependant, les rapports initiaux remis par les Entités montraient clairement que leur approche consiste à appliquer le droit pénal sans autre action.

Voici quelles étaient les recommandations émanant de la conférence :

- Entreprendre l'analyse et la recherche de l'étendue du problème et créer une base de données.
- Entreprendre une réforme de la législation pour empêcher la criminalisation des femmes dans cette situation et fournir des mesures pour assurer leur protection.
- Veiller à éduquer la police et à en faire la réforme, particulièrement en ce qui concerne le nombre de femmes policiers qui doivent être recrutées.
- Créer un service de police doté d'une autorité spéciale pour s'occuper du trafic.
- Veiller à ce qu'il s'agisse d'une initiative de l'État et qu'il y ait une coopération entre les Entités.
- Entreprendre l'éducation de la population locale quant à la réalité de la prostitution et à l'existence du trafic.
- Créer un "conseil directeur" des représentants des ONG, de la communauté internationale et du gouvernement pour élaborer un plan d'action pour lutter contre le problème.

Outre ce qui précède, l'OHCHR recommande :

- L'interruption immédiate de l'application du droit cantonal relatif à la déportation des femmes comme étant en violation des obligations positives qui incombent à l'État au titre des Articles 3, 4, 8 et 14 de l'ECHR et de l'Article 1 de la CEDAW avec la Recommandation générale 19.
- Ou encore, que le tribunal cantonal applique l'Article 11 de la Loi sur les délits mineurs qui prévoit la défense de la coercition, de la menace ou de la force. Si ceci doit être efficace, il devrait y avoir un programme proportionné de protection pour les femmes qui portent témoignage. Il est manifeste que si l'on veut pouvoir poursuivre ceux qui organisent ce trafic, un tel programme est une nécessité. Sur un plan pratique, la première mesure à prendre est de veiller à ce que la police locale informe l'IPTF de tous les cas qui lui ont été signalés de prostitution et d'enregistrement des étrangers.

- Un programme de rapatriement des femmes qui souhaitent rentrer dans leur pays. Ceci pourrait être facilité par le biais de l'IOM et par des liens avec les ONG dans le pays d'origine qui s'occupent des femmes victimes d'un tel trafic.

Pour de plus amples renseignements, taper <<http://www.unhcr.ch/html/hchr.htm>>

Évaluation de la planification préalable et réponse aux ouragans Georges et Mitch

Saint Domingue, République Dominicaine, 16–19 février, 1999

Cette conférence, organisée par l'Organisation de santé panaméricaine (PAHO), a fourni un forum à ceux qui ont participé à la réponse aux ouragans Georges et Mitch pour tirer les enseignements de l'expérience issus de l'évaluation de la réponse et ainsi se mieux préparer pour les catastrophes futures. La conférence a abordé les questions essentielles suivantes :

- La planification préalable des catastrophes a-t-elle reçu l'attention requise des secteurs de la santé et autres ?
- Certaines des conséquences auraient-elles pu être évitées ?
- Y avait-il une action et une coordination optimales parmi les divers organismes humanitaires en jeu ?
- Comment les mécanismes de coordination peuvent-ils être renforcés ?

Dans tous les aspects de l'opération d'aide d'urgence, de l'alerte avancée à la reconstruction, l'importance de l'accès à une information exacte, la participation d'un vaste échantillon de la société et la coordination entre les organismes humanitaires a été soulignée. Ci-dessous figurent quelques-unes des conclusions et des recommandations de la conférence :

1. Le manque de coordination entre les organismes humanitaires s'est soldé par des retards dans l'acheminement efficace de l'assistance car les organismes humanitaires ont œuvré indépendamment. Ceci était souvent dû à une information insuffisante ou inexacte et au manque de participation car les communautés et la société civile n'étaient pas impliquées dans la planification préalable. Il a été recommandé qu'une institution nationale unique soit chargée de coordonner les activités de préparations aux catastrophes et de réponse aux catastrophes et que la coordination soit reconnue comme étant un processus continu impliquant les acteurs à tous les niveaux et quotidiennement.
2. L'information a été reconnue comme étant primordiale du point de vue de la sensibilisation de l'opinion publique. Les participants ont souligné combien il était difficile d'avoir accès à l'information officielle de même que l'échec, perçu comme tel, de l'alerte avancée des autorités. Une information de

grande qualité est essentielle et des systèmes informatiques qui relient les communautés aux organismes de coordination nationale doivent être mis en place et en œuvre au niveau national. L'assistance à cet effet devrait être fournie par la communauté internationale et par les organisations donatrices. L'emploi de l'Internet dans ce domaine a été identifié comme étant indispensable à la fois pour la diffusion de l'information et la construction de réseaux à l'intérieur des pays et entre les pays. Les niveaux locaux devraient jouir d'un meilleur accès à l'Internet et/ou à la radio. Le rôle des médias a fait l'objet d'un débat et il a été noté que l'emploi d'un langage approprié dans les médias était important afin que la majorité de la population puisse comprendre. L'on s'est aperçu que les médias diffusaient également des rumeurs, s'agissant particulièrement d'épidémies ; une formation des journalistes et une amélioration des mécanismes de diffusion de l'information officielle ont été recommandées.

3. Au cœur de la conférence figuraient les questions sanitaires – soins médicaux d'urgence, surveillance et contrôle des maladies contagieuses, alimentation et maladies d'origine hydrique, maladies transmises par vecteurs, ainsi que l'eau et l'hygiène de base et la nutrition. Là encore, la coordination et la qualité et l'échange de l'information ont été jugés essentiels. Le rôle central que jouent la PAHO/OMS a été souligné ; de même que le fait que les gouvernements et les autorités locales doivent veiller à ce que la réponse de la communauté internationale des bailleurs de fonds soit fondée sur des évaluations fiables et vérifiées des besoins : le personnel de santé ne devrait être envoyé qu'à la demande du pays affecté et toute assistance fournie doit comprendre des composants logistiques et techniques suffisants. Ceci parce qu'une dépendance des institutions sanitaires du pays affecté augmente le fardeau pendant la phase la plus critique de la réponse.
4. La conférence a conclu qu'une formation et une participation approfondies en matière de planification préalable étaient nécessaires à tous les niveaux y compris dans les communautés vulnérables, le gouvernement local et central, le secteur privé, les ONG et les organisations issues du peuple. Ceci devrait être dans le but de créer une " culture " de planification préalable et de minimisation.

Les conclusions et recommandations sont publiées dans un rapport de conférence qui peut être commandé auprès de la PAHO en tapant <disaster-publications@paho.org> ou par Fax : (+1) 202 775 45 78. En outre, une conférence organisée par le Comité organisateur de la réunion Hémisphère pour les Amériques de la Décennie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles (Costa Rica, 31 mai–5 juin) a passé en revue les réalisations et les défis imminents dans le domaine de la réduction des catastrophes dans la région pour le début du siècle prochain. Pour tout détail, taper <www.disaster.info.desastres.net/idndr/idndr.htm> ou Email : <idndr99@netsalud.sa.cr>

Les problèmes environnementaux dans la prévention et la planification préalable des catastrophes et la réponse aux catastrophes

University College, Londres, 18 mars 1999

Cette conférence avait vocation à sensibiliser l'opinion publique sur l'importance des problèmes environnementaux dans la prévention, la planification préalable et la réponse aux catastrophes. Elle a également servi de forum à la Green Cross pour annoncer les résultats de son projet de trois ans pour trouver des moyens de donner à ces problèmes une attention plus prompte, plus adéquate dans les travaux liés aux catastrophes (voir l'article plus haut sur l'ERN). Parmi les participants se trouvaient des membres des organismes internationaux et les ONG qui s'occupent de la planification préalable des catastrophes et de la réponse aux catastrophes, les experts et les organisations bailleurs de fonds.

La conférence a débuté par une définition et un historique des catastrophes qui offraient un aperçu effrayant des "points de pression" futurs auxquels la race humaine pourrait se trouver confrontée : les changements climatiques, les pressions exercées par les populations/la perte de biodiversité, les réfugiés, et les maladies humaines. Mikhael Gorbatchev, Président de Green Cross International, a dit à l'audience qu'il était essentiel que le développement protège l'environnement si le monde veut éviter la menace de destruction de ses ressources.

Des études de cas ont été présentées qui illustraient d'une manière saisissante les facteurs environnementaux en jeu dans les récentes catastrophes, dans le monde entier. Par exemple, une étude de cas concernant l'Azerbaïdjan réalisée par l'ERT Caspian décrivait les causes fondamentales des dégâts environnementaux d'un genre différent en Europe de l'Est, où les pratiques de production industrielle ont causé une pollution et une contamination comme jamais auparavant. Son ampleur même est bien au-delà de ce à quoi les ONG peuvent s'attaquer et des efforts sérieux sont nécessaires au niveau de l'État.

Un autre exemple est venu du Disaster Mitigation Institute de l'Inde qui a soulevé le problème de l'aide d'urgence après catastrophes naturelles. Dans la plupart des pays, la politique, jusqu'à maintenant, a été une activité complètement séparée de la conservation des ressources naturelles et il a été suggéré que la façon de combler cette lacune est de se concentrer fermement sur les communautés vulnérables. Un autre cas provenant de SEEDS en Inde a montré des réalisations par le truchement d'une action des communautés. Un schéma évident s'est fait jour : le développement mène à la dégradation environnementale qui, à son tour, se solde par une catastrophe, et le redressement suite à la catastrophe se transforme en développement. Le cycle développement-catastrophe recommence alors.

Un cadre pour l'évaluation rapide et la planification par le personnel chargé de la réponse a fait l'objet d'une discussion au vu des besoins en formation des ONG. Mais, tout le personnel de terrain des ONG devrait-il recevoir une formation en matière de sensibilisation à l'environnement, ou les problèmes sont-ils si complexes qu'une expertise spécialisée est indispensable ?

Le Réseau de réponse environnementale de Green Cross

La conférence a marqué le lancement de l'ERN (voir l'article plus haut ; il s'agit d'un service que Green Cross offrira aux organisations qui s'occupent de la prévention, de la planification préalable des catastrophes et de la réponse aux catastrophes). Le nouveau Réseau offre une expertise environnementale, des spécialistes et une information, sur l'Internet, spécifique pour les situations de catastrophes. Ceci sera, à une date ultérieure, complété par une formation et renforcera la capacité locale en mettant ces ressources à la disposition des communautés affectées par des catastrophes par le biais des organismes humanitaires qui les aident, appuyant ainsi les ONG, les organismes gouvernementaux et internationaux.

Conclusions de la Conférence

La Conférence a abouti aux conclusions suivantes :

- *La Coordination et l'intégration* sont ressorties comme étant au premier rang des éléments essentiels, avec les partenariats, le partage de l'information et la souplesse parmi tous ceux qui travaillent sur le terrain.
- Les efforts seront le plus efficaces s'ils ciblent la *vulnérabilité* (les communautés vulnérables, les environnements vulnérables, les espèces vulnérables ou les régions vulnérables).
- Il faut de toute urgence établir un *suivi* : une collecte systématique des données, des statistiques de base, un financement, des compétences d'experts et une formation pour épauler les ONG et les gouvernements.
- *La sensibilisation* est une grande nécessité : informer l'opinion publique, continuer à sensibiliser constamment, "secouer gentiment" les gouvernements, exploiter l'attention concentrée après un événement pour tirer les enseignements, partager et diffuser la meilleure pratique.
- *Les principes durables* : développer le potentiel local, intégrer l'environnement, faire la distinction entre symptômes et causes, le rapport avec les avantages économiques et la vérité qu'il vaut mieux prévenir que guérir.

Enfin, les sympathisants ont été exhorté à aider Green Cross à diffuser l'information, à contribuer à son financement, à donner leur temps et leur engagement en tant que particuliers et qu'organisations.

Pour de plus amples renseignements, s'adresser à Green Cross UK. Les détails figurent plus haut dans le Bulletin en page 18.

Publications

**Military–Civilian Interactions:
Intervening in Humanitarian Crises [Les
interactions militaires-civiles : Intervenir
dans les crises humanitaires]** (1999) par
Thomas George Weiss (Rowmann & Littlefield
Publishers, Inc) ISBN 0-8476-8745-7.

La nouvelle dynamique de la période de l'après Guerre froide a connu une réduction considérable des forces armées européennes et nord-américaines conventionnelles. Simultanément, il leur a été assigné un nouveau rôle sur des terres étrangères en tant que tampon entre des guerres intestines de plus en plus brutales et les tragédies humaines qui en résultent. L'ONU nouvellement revigorée a repris un rôle au centre de la scène en tant qu'arbitre et soldat de la paix, les "casques bleus" étant les forces de front d'une force bien trop optimiste de "voisinage global".

Malheureusement, l'optimisme a duré des mois plutôt que des années. Les points faibles de l'ONU, ou même ses échecs purs et simples en Somalie, en Bosnie, à Haïti et au Rwanda, objets d'une grande publicité, de même que ceux qui étaient moins visibles en Afghanistan et en Angola, devaient souiller les eaux pour l'ONU tout au long des années 1990. Un tournant, particulièrement pour l'administration américaine, a été la Somalie en 1992–93 lorsque Operation Restore Hope a fait tout le contraire et que les marines sont rentrés au pays en housse mortuaire ; cet événement a fixé des limites extrêmes sur toutes les aventures étrangères futures de ce genre. La restriction des dépenses de la politique étrangère américaine fixe, dans une large mesure, l'ordre du jour pour le reste du Conseil de Sécurité.

Le livre de Thomas Weiss fournit un compte-rendu extrêmement utile de l'humanitarisme "militaire-civil" (le rapprochement des forces militaires et des organismes humanitaires civils pour s'occuper de la souffrance humaine provenant de situations d'urgence complexes) dans cinq cas bien en vue : au Nord de l'Iraq, en Somalie, en Bosnie, au Rwanda et en Haïti. Chacun contient un bref récit du contexte qui a mené à la crise humanitaire et à la réponse internationale, avec leurs coûts et leurs bénéfices. Weiss suggère qu'une

analyse critique des échecs de l'ONU dans les années 1990 ne devrait pas confondre les "Deux Nations unies" : la première, où les gouvernements se rencontrent et prennent des décisions ; la seconde, où des organismes humanitaires spécialisés, des officiels et des soldats mettent ces décisions en œuvre. Bien que chacune assume la responsabilité des succès et des échecs, la dernière fait surtout ce que lui permet la première.

L'auteur présente très prudemment un cadre d'analyse comparative des études de cas ; une rare tâche étant donné (a) la nature extrêmement spécifique du contexte des interventions ; et (b) la durée très brève en jeu (seulement huit années depuis la situation d'urgence en Iraq). Son cadre coût-bénéfice compare trois variables : le coût de l'armée (en dollars, vies humaines et coût politique), la crise civile avant l'intervention (déplacement, faim, droits de l'Homme), et les bénéfices civils après l'intervention (améliorations dans le déplacement, la faim, les droits de l'Homme). Le tableau qui figure dans le chapitre final fournit une photo intéressante de tous les cinq cas d'étude comparant ces variables.

Dans son chapitre final, Weiss pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Il passe en revue les doutes habituels à savoir si les actions militaires-civiles contribuent à l'économie politique de la guerre. Il examine l'assertion du CICR selon laquelle l'intervention militaire de l'extérieur justifiée exclusivement pour protéger l'assistance humanitaire n'est pas viable et est en violation des Conventions de Genève. Et il considère la question souvent répétée – bien que toujours aussi pertinente – de savoir si les ressources données aux situations humanitaires d'urgence font oublier les coûts humains beaucoup plus vastes de la pauvreté "normale" qui fait bien plus de victimes que le nombre de celles qui meurent dans les situations d'urgence humanitaires. Ces questions et d'autres dilemmes sont présentés d'une manière rhétorique bien écrite qui satisfera l'universitaire de même que les lecteurs plus généraux. Fortement à recommander.

Jon Bennett, Consultant indépendant

Ecology, Politics and Violent Conflict
[Écologie, Politique et Conflit violent] (1999) M
Suliman (ed) (Londres/New York: Zed Books).

***A Manual on Alternative Conflict
Management for Community-based Natural
Resource Projects in the South Pacific.
Context, principles, tools and training
materials [Guide de la gestion alternative des
conflits pour les Projets de Ressources
naturelles basés dans les Communautés dans
le Pacifique sud. Contexte, principes,
instruments et documentation pédagogique]***
par M Warner (Londres : Overseas Development
Institute).

Les guerres contemporaines seraient parfois des guerres pour se procurer des ressources. Ces deux publications explorent le rôle du conflit pour des ressources naturelles dans le conflit plus général. La première publication est un mélange disparate d'études théoriques et de cas tirées principalement de la Corne de l'Afrique et du Sud-Est asiatique. Il explore le conflit pour des ressources naturelles au niveau mondial (réchauffement de la planète), au niveau régional (ressources d'eau douce, pêcheries) et au niveau local (terre, eau et ressources forestières). Sa thèse centrale est que les pressions qu'exercent les populations et la rareté des ressources ne causent pas directement le conflit : le conflit n'est pas un résultat simple et direct de la diminution des ressources, mais il provient davantage de la distribution inégale ou d'un refus d'accès à des ressources naturelles limitées, et d'un refus d'accès à ses maigres ressources. La " rareté ", par conséquent, ne peut être " naturalisée " ; c'est le résultat de mesures et de choix politiques, sociaux et culturels qui peuvent soit empêcher soit fomenter la violence. Si tel est le cas, la conservation et la réhabilitation de l'environnement ne suffisent pas à régler le conflit pour des ressources naturelles. Des mesures économiques et politiques, conçues pour rétablir la justice, sont nécessaires. La conséquence de cet aperçu est que, alors que nous pouvons reconnaître que le conflit environnemental est un facteur qui contribue au conflit global, il devient maintenant très difficile d'un point de vue méthodologique d'isoler et de déterminer de façon plus précise quel est ce rapport ou cette influence spécifique.

La seconde publication est un guide pédagogique qui peut s'appliquer bien au-delà du Pacifique Sud où il a été testé. Il vise à empêcher que les disputes au niveau local pour s'approprier les ressources naturelles, entre les groupes communautaires ou encore entre les groupes communautaires et les organisations externes publiques ou privées, ne dégèrent en violence. Il fournit des conseils sur le moyen d'introduire des mesures de prévention des conflits dans la conception de projets basés dans la communauté concernant les ressources naturelles avant qu'ils ne soient mis en œuvre. Ce guide décrit les principes et les processus de gestion alternative des conflits et il offre des instruments, des exercices et des études de cas.

***The Horn of Turbulence: The State of War and
Peace in the Horn of Africa 1998 [La Corne de
turbulence : état de la guerre et de la paix dans
la Corne de l'Afrique en 1998***

(1999) par Dr Axel Klein (Londres: Institute for
African Alternatives) Tél. :(+44) 171 482 46 60
Email : ifaanet@gn.apc.org>.

L'IFAA produit des rapports annuels sur l'état de la guerre et de la paix en Afrique depuis plus de cinq ans. Ce rapport particulier adopte une approche régionale en raison des interrelations qui existent entre les différents scénarios de conflit dans la région : avant la déstabilisation du Zaïre, l'interventionnisme transfrontalier ne se pratiquait nulle part ailleurs aussi ouvertement que dans la Corne.

Le rapport suggère que le processus de réconciliation a beaucoup à gagner à redresser les déséquilibres qui figurent dans l'analyse qui prévaut du conflit dans la Corne. De surcroît, il critique le rôle des bailleurs de fonds étrangers dans la région : le conflit et, par conséquent, le règlement des conflits, doit être définitivement situé à l'intérieur de processus sociaux et il a besoin d'être encadré à l'intérieur des rouages de l'économie politique internationale. Il se peut que les organismes humanitaires étrangers aient conscience de l'importance de ceci et du manque de connaissance qui entoure ce processus, mais ils devraient également être plus conscients de la controverse dont font l'objet leurs interventions. Le point d'engagement le plus rentable, selon le rapport, est avec les initiatives de paix locales déterminées à briser le cycle de violence et à s'opposer à la violence parmi les communautés données.

Les arguments du rapport sont appuyés par des études approfondies des quatre pays pertinents : Somalie, Soudan, Éthiopie et Érythrée. En se fondant sur les études entreprises le rapport conclut que :

- Les conflits dans la Corne sont des conflits de ressources entre différents acteurs dans lesquels l'idéologie, l'appartenance à une ethnie et la religion sont utilisés comme idiomes de mobilisation et de contrôle, de même que pour la définition de l'identité et des droits.
- Les pénuries de ressources ont découlé de l'incorporation incomplète et asymétrique des producteurs et de l'élite africains dans les marchés mondiaux. La consommation de l'élite, qui augmente avec les pairs internationaux, est le moteur de l'expansion de l'État aux dépens du secteur traditionnel, marginalisant ainsi les sociétés rurales.
- La nature de l'élite africaine et son positionnement à l'intérieur de l'ordre économique mondial a découragé l'innovation économique.
- Ces quatre pays ont besoin de se livrer à une nouvelle formulation de toute urgence des attributions, de la forme et de l'étendue de l'État.

Le rapport est produit avec l'appui de la Swiss Peace Foundation et du Canadian IDRC. Il fait partie du Projet plus vaste de l'IFAA sur l'Environnement et le Conflit, ou ECOMAN, d'où est aussi né *Ecology, Politics and Violent Conflict* (voir la critique de livre plus haut).

Manual on Self-Reliance, Employment and Microfinance: Operational guidelines for developing a self-reliance strategy in refugee and returnee situations [Guide de l'autosuffisance, de l'emploi et de la microfinance : lignes directrices opérationnelles pour mettre au point une stratégie de l'autosuffisance dans les situations de réfugiés et de retours au pays] (1997) (Genève : HCR) Reintegration and Self-Reliance Unit, PTSS/DOS, PO Box 2500, CH 111 Genève dépôt 2, Suisse.

Developing Financial Institutions in Conflict Affected Countries: Emerging issues, first lessons learnt and challenges ahead [La mise en place d'institutions financières dans les pays affectés par le conflit : problèmes émergents, premiers enseignements appris et défis à relever] (1997) par G Nagarajan (Genève : International Labour Office) CH 1211, Genève 22, Suisse.

Les salaires et le travail indépendant constituent un pas vers l'autosuffisance pour les réfugiés et vers des solutions durables pour le HCR. Ce guide considère en premier les questions d'ordre général dans les programmes d'emploi à l'intention des réfugiés : le mise au point d'une stratégie d'autosuffisance, la planification et la mise en oeuvre des programmes d'autosuffisance. Les programmes de formation professionnelle orientés vers l'emploi, les programmes de microfinance pour le travail indépendant et les programmes de création d'emplois fondés sur des prêts assignés sont envisagés de façon plus détaillée. Les autres programmes d'autosuffisance potentiels tels que substitution de l'aide d'urgence, artisanat, et subventions pas en espèces pour la création initiale d'entreprises sont brièvement effleurés. De même que le suivi et l'évaluation des programmes d'autosuffisance.

Les vastes annexes présentent un intérêt tout particulier qui décrivent en détail les techniques d'évaluation et qui fournissent des listes de contrôles pour les évaluations. Le HCR a l'intention de transformer ce guide en modules pédagogiques. Le guide est illustré avec des exemples provenant de divers pays et des expériences des organismes humanitaires. L'intérêt du HCR est dans la création d'emploi. Le traitement de la microfinance dans ce guide est, par conséquent, limité au micro-crédit. Il n'envisage pas l'épargne ni les services de remise de fonds. Le problème particulier qui se pose avec les prêts aux réfugiés est de maintenir les remboursements si les réfugiés retournent dans leur pays ou si le HCR se retire peu à peu.

Un document exploratoire pour identifier les problèmes à partir des rapports de programmes émanant, entre autres, de l'OIT, d'USAID, du GTZ. L'auteur identifie d'abord les macro-, meso- et micro-conditions qui affectent l'intermédiation financière dans les pays post-conflituels. Elle offre ensuite une synthèse de la conception et de la performance de programmes variés de cette nature à El Salvador, en Ouganda, au Cambodge et au Mozambique. Parmi les enseignements préliminaires tirés figurent que les programmes de garantie de crédit et les fonds renouvelables ont été inefficaces, et que les prêts à des groupes risquent d'être problématiques dans des environnements où le conflit a détruit la confiance entre les populations.

Des approches différentes aux services de microfinance, par manque de coordination des bailleurs de fonds, et l'absence d'études de marché en cours, sont d'autres facteurs qui affectent la performance de façon néfaste mais qui relèvent davantage du contrôle de la gestion du programme. Le document se termine avec quelques suggestions générales quant au rôle du gouvernement, des bailleurs de fonds et des intermédiaires financiers.

Courrier de nos lecteurs

L'Eastern Mennonite University (Virginie, Etats-Unis) a reproduit l'article "Le cri des enfants soldats du Libéria", par Sam Gbaydee Doe (Bulletin N°12 du RRN) pour les 45 étudiants qui participaient à son stage de formation Identité ethnique et Transformation du conflit.

Une lettre séparée de Sam déclarait : "La publication de notre ... article [sur les enfants soldats] a semblé en intéresser beaucoup. J'ai reçu des notes d'éloges, de demandes de renseignements et des questions provocatrices d'un grand nombre de personnes. Votre magazine jouit vraiment d'une vaste audience ! Le WANEP [Réseau Ouest-Africain pour la Consolidation de la paix] se considère comme membre de votre réseau et ceci est reflété dans la brochure de notre organisation."

Le Représentant résident de Redd Barna Guatemala à Guatemala City a écrit pour demander la Revue sur l'état des connaissances N°7, L'évaluation des programmes d'assistance humanitaire dans les situations d'urgence complexes, afin de l'utiliser comme référence dans leurs procédures de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation des programmes.

Les dimensions économiques du conflit et la gestion du conflit

Une liste de plus d'une quarantaine de livres ainsi que de rapports et d'articles, publiés ou non, sur divers aspects des sanctions, avec un bref résumé de chacun, est disponible sur le Site Web du RRN : <www.oneworld.org/odi/rnn/index.html>. Noter également la publication de *Sanctioning Saddam: The Politics of Intervention in Iraq* [Sanctionner Saddam : la politique d'intervention en Irak] (1999) par Sarah Graham Brown (Londres : I B Tauris & Co Ltd).

Sanctions économiques

Companies in a World of Conflict [Les compagnies dans un monde de conflit] (1998) par J Mitchell (éd) (Londres : Earthscan/Royal Institute of International Affairs).

Ce livre résume les documents et les discussions d'un atelier sur les défis qui se présentent aujourd'hui pour les compagnies transnationales de gaz et pétrolières, coparrainé par la Statoil norvégienne et le Royal Institute of International Affairs.

Les compagnies transnationales sont de plus en plus examinées par les ONG de campagne eu égard à leur impact sur l'environnement mais également en ce qui concerne leurs attitudes envers l'équité sociale et les droits de l'Homme. L'emploi accru des sanctions dans les années 1990 a augmenté les risques commerciaux des compagnies en plus du risque politique et concernant leur réputation.

Le chapitre rédigé par Hollis offre une excellente analyse des politiques sécuritaire et commerciale des puissances occidentales envers le Moyen-Orient et de l'impact des

sanctions de l'ONU et des États-Unis contre l'Irak, l'Iran et la Libye du point de vue de leurs industries pétrolière et du gaz. La contribution de Waelde offre une analyse riche et pénétrante des "sanctions secondaires". Il s'agit de sanctions imposées, principalement par les États-Unis, à l'encontre de compagnies qui sont considérées comme violant les sanctions américaines contre un État cible. Lorsqu'il existe un consensus international suffisant, cette exécution "extra-territoriale" des sanctions américaines peut être tolérée, dans la mesure où il n'existe pas d'autre mécanisme efficace de "gouvernance mondiale". Dans d'autres cas, comme avec les sanctions américaines contre Cuba et l'Iran, d'autres pays, notamment les pays européens, ont répondu par une "législation bloquante" obligeant les compagnies à ignorer les sanctions américaines.

Sanctions in Haiti : Human Rights and Democracy under Assault [Les droits de l'Homme bafoués en Haïti : anatomie des sanctions] (1999) par Elizabeth Gibbons (Westport, Centre for Strategic and International Studies/Praeger Press).

Ceci est l'une des études de cas concernant les sanctions les plus impressionnantes à ce jour.

Haïti a été le premier pays à faire l'objet de sanctions dans le but de restaurer un gouvernement démocratique. Cette approche a par la suite – et sans plus de succès – été essayée pour le Burundi et la Sierra Leone. C'est, en outre, un cas particulièrement intéressant en raison du soutien considérable de la part de la population haïtienne et de

l'opposition démocratique et une assistance humanitaire généreuse fournie pour compenser l'impact des sanctions sur les groupes vulnérables. L'étude est encore innovante parce qu'elle donne une voix aux nombreux Haïtiens qui ont été interviewés après la levée des sanctions.

L'auteur – qui, à l'époque des sanctions était le représentant de l'UNICEF en Haïti – documente le bouleversement et l'appauvrissement sociaux et économiques extensifs causés par les sanctions pour lesquels, en réalité, même une assistance humanitaire généreuse ne pouvait offrir de filet de sécurité adéquat. Le régime sanctionné, par exemple, contrôlait le marché noir et la contrebande. Ceci renforçait en général le régime autocratique tout en mettant, en même temps, la population générale en "mode de survie", ce qui entravait encore davantage la mobilisation en faveur d'une opposition démocratique efficace. Les sanctions ont également éliminé la classe moyenne, réduit l'accès à l'éducation et affaiblit les institutions nationales, au profit des organismes d'aide non gouvernementaux, laissant les dirigeants nouvellement élus avec des rouages de l'État affaiblis et auxquels on ne faisait pas confiance.

Retrospectivement, de nombreux Haïtiens qui avaient subi les sanctions en sont venus à regretter leur innocence quant à l'impact prolongé de telles sanctions. L'auteur demande par conséquent, de manière poignante, si les droits sociaux et économiques peuvent être bafoués par les sanctions pour essayer de rétablir la démocratie et de promouvoir les droits civils et économiques.

Economic Sanctions and American Diplomacy [Sanctions économiques et diplomatie américaine] (1998) par R Haass (éd) (New York: Council on Foreign Relations).

Récemment, les sanctions sont devenues l'instrument le plus populaire de la politique étrangère américaine. Les auteurs de ce volume en examinent les raisons, mais également l'efficacité relative de ces sanctions.

Un facteur contribuant est le glissement d'influence, s'agissant de la politique étrangère, du pouvoir exécutif vers le Congrès, et la montée des groupes de pression et de lobbying qui s'intéressent à une seule question auxquels le Congrès est extrêmement sensible. Si l'imposition de sanctions peut signaler une action et une détermination envers les groupes de pression, celles-ci sont rarement efficaces lorsqu'elles essaient d'exercer un effet dissuasif ou d'inverser un comportement indésirable chez les élites cibles des autres États. La Chine, Cuba, Haïti, l'Iran, l'Iraq, la Libye, le Pakistan et l'ex-Yougoslavie font l'objet d'un examen en tant qu'études de cas. Le livre conclut avec un certain nombre de recommandations pour les décideurs américains, préconisant essentiellement que les sanctions ne devraient plus être utilisées en tant qu'instrument " sur stock " mais soumis à la même considération rigoureuse que le déploiement de la force militaire.

The Impact of Sanctions. A study of UNICEF's Perspective [L'impact des sanctions. Étude du point de vue de l'UNICEF] (1998) par E Hoskins (New York: UNICEF Office of Emergency Programmes).

Ce rapport est peut-être la tentative la plus avancée de mettre au point un cadre méthodologique pour évaluer et suivre de près l'impact des sanctions fondé sur un cadre des droits de l'Homme. L'étude identifie 13 droits de l'Homme

universellement acceptés et fixe des indicateurs humanitaires pertinents par rapport à eux. Fusionnant cela avec un tableau des effets humanitaires tels qu'observés des sanctions, donne une liste maîtrisable des indicateurs sélectionnés qui conviennent le mieux aux dimensions de l'enquête. Cette méthodologie traditionnelle d'évaluation est ensuite enrichie avec l'analyse systématique, dans le contexte, des variables qui pourraient expliquer et/ou influencer l'impact des sanctions, et avec l'analyse des tendances au fil du temps. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour mettre en place et à l'essai la méthodologie de suivi de l'impact. L'auteur recommande également une approche reposant sur des principes par rapport aux sanctions. Le droit humanitaire existant devrait être précisé eu égard à son application aux sanctions.

La reconstruction après le conflit

The Price of Peace : Emergency Economic Intervention and US Foreign Policy [Le prix de la Paix : Intervention économique d'urgence et la politique étrangère américaine] (1998) par D Rothkopf (Washington: Carnegie Endowment for International Peace) Fax : (+1) 202 483 18 40.

Ce rapport examine l'expérience américaine avec la reconstruction d'urgence en Haïti, en Palestine et en Bosnie.

Acceptant la logique sous-jacente qui consiste à donner aux populations un enjeu matériel à la paix (en favorisant un redressement économique rapide et la création d'emplois après l'apaisement du conflit grave) l'auteur conclut que les approches américaines actuelles sont inefficaces, peu économiques et inadéquates. Une approche mieux informée et plus stratégique doit être mise au point car il y aura, à l'avenir, des situations où un redressement initial rapide devra

être mis en œuvre – la Corée du Nord et Cuba étant deux cas probables.

Des recommandations sont par conséquent formulées. Il est suggéré, par exemple, que le redressement économique rapide devrait être reconnu comme étant avant tout une stratégie politique visant à soutenir la paix. La situation devrait donc être évaluée selon des critères politiques et non (seulement) selon les critères économiques conventionnels qui s'appliquent dans des situations plus stables. L'appui du public dans le pays ciblé ne sera suscité que lorsque les interventions économiques exercent un impact rapide et qu'elles sont (rendues) visibles. Par conséquent, il faut des instruments juridiques, d'évaluation et institutionnels différents de ceux qui sont actuellement utilisés. L'Overseas Private Investment Corporation, l'Export-Import Bank et l'Office du Représentant du commerce américain appliquent à tort des approches qui proviennent de l'économie du développement. L'USAID est dépeinte comme étant bureaucratique et trop centrée sur les ONG qui ne s'intéressent pas aux orientations générales américaines. L'entreprise privée a également besoin d'incitations supplémentaires et d'assurance contre le risque avant qu'elle ne se lance dans des situations encore instables.

Il faut encore un mécanisme de coordination permanent, de haut niveau, doté d'un budget et de pouvoirs d'exécution pour assumer la responsabilité des interventions économiques américaines d'urgence. Les États-Unis devraient prendre conscience qu'ils ne contrôlent pas totalement la reconstruction d'urgence : il est possible que les autorités locales aient des ordres du jour tout à fait différents. Et, par conséquent, le soutien économique américain devrait être offert sous réserve de conditionnalités extrêmement strictes. Il se peut que les États-Unis œuvrent également par le biais de voies multilatérales avec leurs

partenaires bailleurs de fonds qui ont une analyse différente et des objectifs différents. Dans de tels cas, ils devraient savoir clairement quel rôle ils peuvent en réalité prendre et prendront. S'ils souhaitent prendre l'initiative, ils doivent mobiliser les ressources et le soutien nécessaires à cette fin. Dans le cas contraire, la démocratie diplomatique doit être acceptée et elle ne doit pas entraver les approches de ses partenaires.

The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction

[L'expérience de la Banque mondiale avec la reconstruction post-conflictuelle] (1998) par Kreimer et al (Virginie: Operations Evaluations Dpt. Publications, The World Bank) PO Box 960, Herndon, VA 20172-0960 États-Unis. Fax : (+1) 703 661 15 01 Email : <books@worldbank.org>

Cette étude de la Banque mondiale a identifié 18 pays avec 157 opérations post-conflituelles soutenues par la Banque, représentant 6,2 milliards de dollars des États-Unis en prêts. Son rapport est un exercice visant à tirer les enseignements fondé sur trois études de terrain (Bosnie Herzégovine, El Salvador, Ouganda) et sur six études au bureau (Érythrée, Haïti, Cambodge, Sri Lanka, Rwanda, Liban).

La création de la *Post-Conflict Unit* de la Banque était déjà un pas vers une programmation moins ponctuelle dans les situations post-conflituelles. Comme la politique actuelle (OP 8.5) est conçue pour les catastrophes post-naturelles, la principale recommandation de l'étude est maintenant en faveur d'une politique claire des opérations, avec des procédures et des bonnes pratiques pour la reconstruction suite au conflit. La Banque peut fournir des services de prêt mais également des services d'experts sans prêt. L'étude identifie un rôle majeur pour la Banque consistant à offrir des conseils en matière de développement économique pendant les

négociations de paix, dans la coordination de l'aide après le conflit, et – en collaboration avec le FMI et les bailleurs de fonds – sur les questions macroéconomiques et de dette extérieure. Elle identifie également les erreurs du passé et les faiblesses :

- un manque de compréhension de la dynamique politique interne avec un comportement éventuellement hostile et d'exclusion ;
- un ordre du jour trop ambitieux pour la réforme en matière de politique (des augmentations agressives des impôts, la réduction du nombre des fonctionnaires etc...) peu de temps après un échec social ;
- une attention insuffisante à la restauration du capital humain et social par opposition au capital physique; des instruments de déboursement beaucoup trop lents ;
- des équipes faibles ou ne résidant pas dans le pays donné.

Elle recommande également que la conditionnalité de la paix soit utilisée avec soin et de manière sélective, au cas par cas.

The IMF, the World Bank and Economic Policy in Bosnia

[Le FMI, la Banque mondiale et la politique économique en Bosnie] (1998) par D Woodward (Oxford: Oxfam Publishing) 274 Banbury Road, Oxford OX2 7DZ, GB.

Les accords de Dayton avaient surtout vocation à fournir une solution politique à la guerre bosniaque. Ils ont créé de nouvelles structures politiques, avec deux Entités – la Fédération de Bosnie Herzégovine et la République Srpska – chacune étant encore divisée en " cantons " dotés d'une importante autonomie décentralisée.

La recherche de Woodward a été effectuée en 1997 lorsque l'attention se portait sur la

reconstruction immédiate et la construction institutionnelle plutôt que sur la conception d'une politique économique à plus long terme. Elle souligne très clairement les dilemmes auxquels sont confrontés les bailleurs de fonds, dilemmes qui proviennent des nombreuses restrictions politiques et économiques et qui pourraient bien apparaître un jour au sujet d'un Kosovo d'après-guerre. D'un point de vue économique, le gouvernement n'avait pas vraiment voix au chapitre en ce qui concerne la politique monétaire et du taux de change et il était confronté à un fardeau de la dette très lourd. D'une part, il avait besoin de revenus mais il a été jugé qu'une hausse des impôts découragerait les investissements privés. Il existait aussi une incertitude quant à la promptitude de la réforme pour passer d'une économie socialiste à une économie de marché post-conflituelle : les entrepreneurs du pays devraient-ils ou non pouvoir s'abriter provisoirement derrière des barrières commerciales protectrices ? Les conglomerats bancaires internationaux devraient-ils être encouragés à s'établir ou le secteur bancaire national devrait-il provisoirement être privilégié ?

En l'absence de ressources financières pour réhabiliter les entreprises endommagées ou insuffisamment utilisées, la tentation est de choisir peut-être une privatisation excessive et le recouvrement des coûts pour les établissements d'utilité publique et les services publics. Une privatisation accélérée, en revanche, n'est pas toujours la méthode la plus rentable et elle accroît les inégalités car elle avantage ceux qui ont de l'argent. L'étude indique que le chômage et l'effondrement de la protection sociale sont des problèmes majeurs et qu'ils présentent des risques pour la durabilité de la paix. Et cependant, les bailleurs de fonds ont investi relativement peu dans les services sociaux et la protection sociale et les réformes économiques ne mènent pas à la création rapide d'emplois. Au

niveau politique, le degré de décentralisation – jugé nécessaire pour s’occuper de la dimension ethnique de la Bosnie d’après le conflit – rend difficile de rétablir des politiques nationales et de promouvoir la réintégration. L’objectif de la République Srpska demeure l’intégration avec la Serbie-Monténégro plutôt qu’avec la Fédération de BiH. En conséquence, elle est fortement incitée à mettre au point des systèmes et des politiques qui sont incompatibles avec ceux de la Fédération et à faire obstruction dans les débats de politique bosniaques “nationaux”. Si, par suite, les bailleurs de fonds “punissent” la République Srpska en retirant l’aide, son redressement sera plus lent et son inégalité avec la Fédération augmentera.

Ces dilemmes politiques et économiques sont réels. Et, par dessus tout, il existe des problèmes créés par les bailleurs de fonds : une forte conditionnalité politique, des retards dans les déboursements d’aide et un manque relatif d’intérêt et d’appui pour une protection sociale dont le besoin se fait tant sentir.

“ Commission d’enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda’ , Rapport (1997) Bruxelles, Sénat.

Ce long rapport, publié simultanément en français et en flamand, est le résultat d’une enquête parlementaire concernant les événements et les décisions de principes qui ont été prises à l’époque du génocide au Rwanda. Il suit le jugement en cour martiale et la disculpation du commandant du contingent belge de l’UNAMIR, au printemps 1996, en Belgique. Par la suite, un groupe ad hoc de la Commission du Sénat pour les Affaires étrangères a mené une étude documentaire qui indiquait que les autorités belges avaient, ou qu’elles auraient dû avoir, une connaissance précoce considérable d’un génocide programmé et de graves menaces à l’encontre des soldats de la paix belges.

Le grand émoi causé par ce rapport, de même que les pressions exercées par le public, ont conduit à la création d’une commission parlementaire en janvier 1997. Cette dernière s’est vu octroyer des pouvoirs judiciaires d’enquête élargis en avril 1997 lorsqu’il était devenu évident que l’ONU avait refusé de coopérer. Kofi Annan qui, à l’époque du génocide était en charge du Département de l’ONU pour les Opérations de Maintien de la paix (DPKO) et qui est maintenant Secrétaire général, n’a pas jugé qu’il était de l’intérêt de l’ONU de faire témoigner des membres du personnel (anciens ou présents) de l’ONU. Les services de renseignement français et américains ont de même refusé toute coopération ou tout accès à leurs documents. Le général Dallaire, qui était alors commandant en chef de l’UNAMIR et qui est maintenant membre de l’armée canadienne, a répondu aux questions par écrit.

Le rapport met l’accent sur l’UNAMIR comme étant une opération de maintien de la paix extrêmement problématique. Les acteurs internationaux qui avaient soutenu les Accords d’Arusha en 1993 avaient négligé les luttes intestines pour le pouvoir dans le corps social hutu plus vaste, de même que l’opposition à leur rencontre parmi les extrémistes, y compris dans les cercles proches du Président Habyarimana. Bien que les Accords d’Arusha aient autorisé une force internationale assurée, les pays bailleurs de fonds, et surtout les Etats-Unis, ont mis au point une version très édulcorée du point de vue du nombre de soldats déployés, de leur mandat et des règles d’engagement.

En second lieu, le rapport offre une analyse détaillée des incidents, non seulement de la mort des dix soldats de la paix belges – qui a déclenché le retrait de la majorité des troupes de l’UNAMIR – mais également des facteurs contributifs qui ont rendu cet événement possible. L’analyse révèle des graves problèmes techniques, de mission et de commandement.

Enfin, le rapport critique la gestion politique du conflit. Il critique le Conseil de Sécurité, le Secrétariat de l’ONU et le DPKO pour une action faible et inefficace. Il souligne que la Banque mondiale et la Banque africaine de Développement avaient omis de remarquer que leur soulagement de la dette extérieure permettait au gouvernement rwandais, après 1990, d’élargir son armée et d’accroître ses dépenses consacrées à la défense. Il critique l’état-major des forces armées belges pour leur formation, leur appui et leur analyse inadéquats. En outre, le Ministère belge des Affaires étrangères est réproché pour ne pas avoir entrepris de campagnes diplomatiques corsées pour renforcer le mandat de l’UNAMIR tout en faisant précisément ceci pour obtenir le retrait total de l’UNAMIR après le meurtre des Belges, lorsqu’il était manifeste que les massacres avaient commencé.

Une conclusion générale n’est pas clairement expliquée cependant : il est possible que la communauté internationale se sente concernée par la paix et la sécurité, mais pas par la protection réelle des populations civiles.

Une analyse plus complète paraîtra sous forme d’article dans le *Journal of International Peace-Keeping* 6(1)143–153.

Engendering Forced Migration: Theory and Practice [Engendrer les migrations forcées : théorie et pratique] (1999) par Doreen Indra (ed) *Refugee and Forced Migration Studies*, vol 5 (New York and Oxford: Berghahn Books).

Ce livre s’intéresse essentiellement à l’interaction de la parité avec les droits de l’Homme, la protection, et le statut de réfugié du point de vue juridique et pratique. Dans ‘Human Rights of Refugees with Special Reference to Muslim Refugee Women’ [Les droits individuels des réfugiés avec une référence spéciale aux musulmanes

réfugiées], Khadija Elmadmad explore comment les États islamiques pourraient éventuellement compléter les instruments juridiques internationaux laïques " modernes " se rapportant aux réfugiés par des notions d'asile et de protection dérivées de l'Islam. Audrey Macklin présente 'A Comparative Analysis of the Canadian, US and Australian Directives on Gender Persecution and Refugee Status' [Analyse comparative des directives canadiennes, américaines et australiennes sur la persécution de la femme et le statut de réfugiée]. Son analyse approfondie explique comment les agents de ces trois gouvernements ont mis en place des bases juridiques liées et cependant différentes pour intégrer en partie la parité en tant que critère du statut de réfugié.

Un autre ensemble de chapitres s'intéresse à la façon d'évaluer les valeurs parfois directement contradictoires du relativisme culturel et des notions universalisées des droits individuels de l'Homme dans le contexte de la parité et de la migration forcée. Bien qu'une gamme de positions soit reflétée dans ce volume, l'équilibre est vraiment du côté de la priorité des droits

individuels de l'Homme lorsque droits et aspirations culturelles sont en opposition.

Les chercheurs et les praticiens trouveront les trois premiers chapitres très utiles. Ces derniers fournissent une compréhension si nécessaire des femmes et de la parité dans les approches de développement à la migration forcée, leur évolution historique et leurs chances futures. Doreen Indra dans 'Not a Room of One's Own' [Pas une seule pièce à soi] tire un certain nombre de parallèles historiques entre les approches féministes successives en matière de parité dans la recherche et la pratique du développement et de la migration forcée. A travers une exploration du traitement des femmes et de la parité dans le développement et un historique de la migration forcée, elle introduit l'approche Women and Forced Migration (WIFM) qui fait ressortir le besoin de réformer la discussion et la pratique afin de mettre les femmes plus au centre de l'image de la migration forcée. Elle conclut que l'approche de WIFM à l'acheminement et à la programmation de l'aide semble

être en hausse. Cependant, elle soutient que l'approche Gender and Forced Migration (GAFM) en matière d'analyse, de politique et de programmation n'assimile pas la " parité " seulement avec les femmes, ni seulement avec les activités, convictions, objectifs ou besoins des femmes ; mais plutôt, la parité est " une dimension relationnelle de l'activité et de la pensée humaines guidée par des notions culturelles et individuelles d'hommes et de femmes qui sont des migrants forcés, ce qui a des conséquences pour leur positionnement social et culturel et la façon dont ils vivent leur vie ". En tant que telle, cette approche pourrait permettre aux chercheurs et aux praticiens d'être plus sensibles aux situations et à la variabilité, de sorte qu'au bout du compte, si chaque histoire ne se raconte pas de façon différente, du moins il s'agit d'une version différente du point de vue de la parité.

Tahmina Rahman est conseillère en matière de politique pour Oxfam-UK sur la parité et la propagande et elle connaît bien les problèmes des programmes d'urgence et de la politique y afférente.

Revue des Publications sur notre Site Web

La coordination

Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996–1997 [Coordination humanitaire stratégique dans la Région des Grands Lacs en 1996-97] (1998) par S Lautze, B Jones & M Duffield (New York: OCHA).

Humanitarian Coordination: Lessons learned [La coordination humanitaire : les enseignements tirés] (avril 1998) Rapport d'un séminaire (New York: OCHA). **Summary Report on the Tripartite (UNICEF/UNHCR/WFP) Study of the Great Lakes Emergency Operation** [Rapport analytique sur les trois organisations (UNICEF/HCR/PAM) Étude de l'opération d'urgence des Grands Lacs] (1998) (Rome, Programme alimentaire mondial) EB3/98/5/3.

La gestion du conflit

Demanding Sacrifice. War and negotiation in Sri Lanka [Éxiger des sacrifices. Guerre et négociations au Sri Lanka] (1998) eds J Armon & L Philipson. **Safeguarding Peace. Cambodia's constitutional challenge** [Protéger la paix. Défi constitutionnel du Cambodge] (1998) par D Hendrickson. *Conciliation Resources: Londres.* Fax : (+44) 20 78 37 03 37. Email : <accord@conciliation.gn.apc.org>. Les rapports sont sur le site Web: <www.c-r.org/cr>

Afghanistan. Essential field guides to humanitarian and conflict zones [Afghanistan. Guides de terrain essentiels pour les zones humanitaires et de conflit] (1998) eds E Girardet & J Walter. *International Centre for Humanitarian Reporting/Crosslines: Genève.* Fax : (+41) 22 950 07 52. Email : <info.ichr@itu.ch.>

Les publications du CICR

Seminar for NGOs on Humanitarian Standards and Cultural Differences. Summary rapport [Séminaire pour les ONG sur les normes humanitaires et les différences culturelles. Rapport analytique] (1999), 55pp. **Modes of Action used by Humanitarian Players. Criteria for operational complementarity** [Modes d'action utilisés par les acteurs humanitaires. Critères de complémentarité opérationnelle] (1999) par P Bonard, 67pp. **Staying Alive. Safety and security guidelines for humanitarian volunteers in conflict areas** [Rester en vie. Consignes de sécurité à l'adresse des bénévoles humanitaires dans les zones de conflit] (1999) par D Lloyd Roberts 125pp. *CICR: Genève.* Tél. : (+41) 22 730 24 22. Fax : (+41) 22 734 82 80.

<www.oneworld/odi/rrn/index.html>

ET finalement...

L'équipe du RRN

Le RRN fait partie du Programme Politique humanitaire, qui constitue un groupe plus vaste au sein de l'ODI, axé sur la recherche et l'évaluation en matière de la politique et pratique humanitaire.

Koenraad Van Brabant, **Coordinateur** du RRN



Rachel Houghton, **Coordinatrice adjointe** du RRN



Rebecca Lovelace, **Administratrice** du RRN

Olivia Cheasty, **Administratrice adjointe des projets** du RRN

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

Certaines observations peuvent être publiées dans le Bulletin.

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 aient été 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 est 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, DFID (RU) et SIDA (Suède). 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 :