

# 9 Les guerres et l'action humanitaire en Iraq et dans les Balkans

Les années 1990 présentent des défis fondamentalement nouveaux pour les organisations humanitaires. Dans le nouvel environnement politique de l'après-guerre froide, le HCR, aux côtés de multiples organisations humanitaires et d'autres acteurs internationaux, opère dans des proportions sans précédent dans des pays et des régions en pleine guerre. C'est aussi l'époque où les interventions de forces militaires multinationales dans les guerres civiles sont nombreuses, et où les médias – surtout la télévision – influent considérablement sur les réactions internationales face aux crises humanitaires dans le monde.

L'afflux massif des réfugiés kurdes du nord de l'Iraq pose un problème particulier au HCR pendant la guerre du Golfe, en 1991. La Turquie refusant de leur accorder asile, les forces de la coalition menées par les États-Unis établissent un « sanctuaire » au nord de l'Iraq. Le HCR participe à cette opération et travaille étroitement avec les forces militaires de la coalition. C'est la première grande opération de secours d'urgence du HCR de l'après-guerre froide. Elle changera le visage de l'organisation.

Dans les Balkans, les mouvements de population à grande échelle, qui débutent parallèlement à la désintégration de la Yougoslavie, donnent lieu à une série d'opérations internationales de secours encore plus complexes dans lesquelles le HCR joue un rôle de premier plan. Là aussi, l'organisation travaille étroitement avec la force militaire multinationale, dans un environnement dangereux et hautement politisé. En Bosnie-Herzégovine, pour la première fois, le HCR monte une opération de secours en pleine guerre, au bénéfice non seulement des réfugiés, mais aussi des déplacés internes et autres populations éprouvées par la guerre.

Ces opérations, et d'autres qui sont menées dans les années 1990, confrontent l'organisation à deux défis principaux. D'une part, essayer de secourir des civils en plein conflit armé est beaucoup plus difficile que d'assister des réfugiés dans un pays d'asile. En effet, les populations concernées ne sont guère accessibles, ce qui pose des problèmes complexes, notamment de sécurité, tant pour les gens secourus que pour le personnel humanitaire. Donner de soi une image d'impartialité est aussi particulièrement difficile. D'autre part, l'existence de multiples acteurs internationaux rend nécessaire une meilleure coopération entre eux. Cette époque marque donc l'avènement de nouvelles relations, non seulement avec les forces militaires multinationales et d'autres organisations humanitaires, mais aussi avec beaucoup d'institutions, parmi lesquelles des organisations régionales de sécurité, des organisations de défense des droits de l'homme, des magistrats enquêtant sur les crimes de guerre, des organisations de développement, des négociateurs des processus de paix et des médias.

Ce chapitre décrit les difficultés et les dilemmes dont le HCR et d'autres organisations humanitaires doivent sortir lors de ces opérations. En situation de conflit, faut-il par exemple préférer la protection des gens à l'intérieur de leur patrie à leur protection dans

un pays d'asile ? Quel type de relation les organisations humanitaires doivent-elles avoir avec les belligérants directement responsables des attaques contre les civils ? Comment les organisations humanitaires peuvent-elles empêcher le détournement, au profit de forces militaires locales, des aides d'urgence, qui permettent de soutenir, et parfois, de prolonger la guerre ? Comment les organisations humanitaires peuvent-elles garder leur caractère impartial quand leurs objectifs sont contraires à ceux de l'un ou de l'autre des belligérants, tout spécialement si elles-mêmes collaborent étroitement avec les forces militaires internationales ?

## La crise kurde au nord de l'Iraq

Une fois les forces iraqiennes chassées du Koweït par la coalition d'intervention menée par les États-Unis, des groupes iraqiens dissidents lancent une rébellion, en mars 1991, au nord et au sud du pays. L'armée du président Saddam Hussein frappe fort et vite pour les stopper, avec des conséquences dramatiques pour les civils. Face à cette campagne militaire, en l'espace d'une semaine, plus de 450 000 personnes, principalement des Kurdes, se pressent à la frontière de la Turquie. De cette date à la mi-avril, 1,3 million de Kurdes de plus se réfugient en Iran. Quelque 70 000 Iraquiens, principalement des chiites, s'enfuient aussi de leurs foyers au sud de l'Iraq. Anticipant des mouvements éventuels de réfugiés, le HCR avait prévu du matériel d'aide d'urgence pour environ 35 000 personnes en Iran et 20 000 en Turquie. Mais, de fait, les événements se révèlent être d'une ampleur et d'une rapidité telles que toutes les prévisions sont largement dépassées.

Alors que les réfugiés affluent en Iran, son gouvernement sollicite l'aide du HCR. Selon lui, l'Iran abrite déjà plus de 2 millions de réfugiés, dont 1,4 million d'Afghans et 600 000 Iraquiens, déplacés par la guerre entre l'Iran et l'Iraq. Avec ce nouvel afflux, l'Iran devient le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés au monde. Le HCR prend des mesures pour aider les pouvoirs publics iraniens à répondre à cette vague et à administrer les camps de réfugiés.

L'opération de secours en Turquie est beaucoup plus complexe. Le gouvernement turc, lui-même confronté à une insurrection kurde en Anatolie du Sud-Est, ferme ses frontières avec l'Iraq pour empêcher les Kurdes iraqiens d'entrer, estimant que ces derniers pourraient déstabiliser le pays. Plusieurs centaines de milliers de Kurdes se retrouvent donc abandonnés dans des défilés enneigés et inhospitaliers, à la frontière entre l'Iraq et la Turquie.

Les équipes de télévision, qui viennent juste de couvrir la guerre du Golfe, filment les Kurdes dans le froid, démunis de toute nourriture et d'abri. Ces images accentuent la pression sur le HCR et les gouvernements en faveur d'une opération internationale de secours d'urgence. Rarement auparavant, une crise humanitaire avait reçu une telle couverture médiatique.

L'opération de secours à la frontière entre l'Iraq et la Turquie est dirigée, au début, par l'armée nord-américaine et les autres forces de la coalition, qui jouent un rôle majeur dans l'organisation des opérations et dans la distribution des secours d'urgence. Mais, malgré le matériel et le personnel militaire engagés, les problèmes logistiques sont

particulièrement critiques, car il est très difficile d'atteindre les groupes de réfugiés dans des dizaines d'endroits inaccessibles, en pleine montagne.

Les États occidentaux, face au refus de la Turquie d'accorder l'asile aux Kurdes irakiens, restent muets. Leurs efforts diplomatiques manquent d'intensité et de fermeté. Les principaux États en présence veulent préserver l'accès de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) aux bases aériennes turques, et hésitent à critiquer le gouvernement turc pour avoir fermé ses frontières. De plus, certains craignent qu'en établissant de grands camps de réfugiés pour les Kurdes irakiens en Turquie l'on n'engendre une situation analogue à celle des Palestiniens<sup>1</sup>.

### **La création d'un « sanctuaire »**

Les télévisions diffusent un flot permanent d'images de Kurdes piégés dans les montagnes, et l'opinion internationale presse les gouvernements pour qu'ils trouvent rapidement une solution. Début avril 1991, le président turc Turgut Özal émet l'idée d'un « sanctuaire » pour les Kurdes, au nord de l'Iraq. Après en avoir débattu, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la Résolution 688, le 5 avril. Elle exige de l'Iraq qu'« il autorise immédiatement l'accès des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin de leur aide » et autorise le Secrétaire général à « employer toutes les ressources en sa disposition pour répondre aux besoins pressants des réfugiés et des populations irakiennes déplacées ». C'est sur la base de cette résolution, et dans le contexte plus large de la crise du Golfe, que la force d'intervention conjointe, menée par les États-Unis, justifie le lancement de l'opération *Provide Comfort*, visant à instituer une « zone de sécurité », au nord de l'Iraq.

Le 10 avril, les membres de la force d'intervention décident d'un espace aérien protégé au nord de l'Iraq, interdit au survol des avions irakiens, et prennent en main l'opération. Le 16 avril, le président américain, George Bush, annonce que les forces de coalition vont entrer au nord de l'Iraq pour édifier des camps pour les Kurdes. Bien que le président Bush promette de « protéger » les Kurdes, l'administration américaine ne souhaite pas engager ses troupes dans un environnement aussi hostile et prend soin de limiter dans le temps le rôle de ses hommes<sup>2</sup>. L'objectif est de permettre aux Kurdes de regagner rapidement le nord de l'Iraq et de laisser ensuite les Nations Unies gérer la situation.

Les raisons pour lesquelles les États occidentaux montent l'opération *Provide Comfort* ne sont pas purement humanitaires, loin s'en faut. Ils souhaitent manifester leur soutien à un allié important, la Turquie. Leur stratégie a le mérite de soulager rapidement les Kurdes irakiens en améliorant leur sécurité, tout en évitant de soulever la question de l'indépendance politique des populations concernées. L'OTAN aura recours à une variante de cette solution au Kosovo, à la fin de la décennie.

Le gouvernement irakien souhaitait aussi que les Nations Unies prennent rapidement le relais des forces de coalition. Il en résulte un mémorandum d'accord signé le 18 avril entre le gouvernement irakien et les Nations Unies, stipulant les conditions d'une opération humanitaire visant au retour des Kurdes déplacés. L'ancien Haut Commissaire, Sadruddin Aga Khan, alors Délégué exécutif du Secrétaire général de l'ONU pour cette crise, joue un rôle clé dans les discussions avec le gouvernement irakien.

## Encadré 9.1 Les personnes déplacées internes

Le sort des personnes déplacées à l'intérieur (ou internes) n'a jamais autant inquiété la communauté internationale que dans les années 1990. Cela est dû pour partie à l'ampleur des déplacements générés par les nouveaux conflits armés internes au cours de la décennie, et pour partie à l'élargissement du champ d'intervention dans les régions où ces conflits en cours témoignent du nouvel environnement politique de l'après-guerre froide.

Le régime international juridique et institutionnel de protection des réfugiés ne tient pas compte des personnes déplacées internes lorsqu'il est instauré voici cinquante ans. Conformément aux notions traditionnelles de souveraineté, les personnes déplacées internes sont considérées comme relevant de la juridiction intérieure de l'État concerné. C'est pour cette raison que la réaction de la communauté internationale confrontée au problème des déplacements internes a été incohérente, et qu'un grand nombre de personnes déplacées internes demeurent sans protection ou assistance effectives.

### L'importance du phénomène de déplacement interne

Longtemps, la question des déplacements internes n'a pas figuré parmi les priorités à l'ordre du jour international, bien que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) assiste traditionnellement les personnes déplacées internes en même temps que les autres victimes de conflits armés. Dans les années 1990, le nombre de personnes déplacées internes augmente dramatiquement. Des chiffres précis sont difficiles à obtenir, mais en 1999, on estime que les conflits et violations des droits de l'homme obligent entre 20 à 25 millions de déplacés internes à abandonner leur maison dans au moins 40 pays [voir figure 9.1].

Plus de la moitié des déplacés internes à travers le monde se trouvent en Afrique. Au seul Soudan, la guerre civile prolongée a déraciné 4 millions de personnes. En Angola, au Burundi, en République démocratique du Congo, au Rwanda et en Sierra Leone, des conflits brutaux, voire génocidaires, ont déplacé des foules. En Asie, on dénombre quelque 5 millions de déplacés internes, en particulier en Afghanistan, en Azerbaïdjan, en

Indonésie, en Iraq, au Myanmar et au Sri Lanka. En Europe, les conflits armés, comme ceux de l'ex-Yougoslavie, de Chypre, de Géorgie, de la Fédération de Russie et de Turquie, ont également déplacé 5 millions de personnes. Sur le continent américain, 2 millions de personnes environ sont déplacées internes, dont la majorité en Colombie.

En juillet 1992, Francis Deng est nommé représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur. Suivant son analyse, les déplacés internes tombent facilement dans un « vide de responsabilité » au sein de l'État. Les pouvoirs publics concernés les considèrent comme des « ennemis », plutôt que comme « les leurs » nécessitant protection et assistance. Il n'est donc pas étonnant que les efforts pour avoir accès à elles soient une affaire dangereuse. Chaque partie au conflit redoute que l'aide humanitaire ne fortifie l'autre et, par conséquent, cherche à empêcher que l'assistance ne lui parvienne. L'aide humanitaire peut même servir d'arme dans la lutte. L'accès aux déplacés est aussi compliqué par le fait que les personnes déplacées internes ne se rassemblent pas toujours dans des camps ou des installations d'accès facile et peuvent même se disperser, pour ne pas être identifiées. Beaucoup se fondent dans les bidonvilles où, pour les atteindre, les programmes doivent s'adresser à l'ensemble de la communauté ; ils peuvent aussi se mêler aux autres populations touchées par la guerre. Ainsi, les résultats des recensements en ce qui les concerne peuvent être encore plus sujet à controverse que dans le cas des réfugiés.

Puisque les déplacés internes ne se distinguent souvent guère de ceux qui les entourent, la question se pose de savoir s'il convient de les ranger dans une « catégorie à part » ou simplement de les regrouper sous la rubrique « personnes vulnérables ». Or les déplacés internes ont des besoins particuliers du fait de leur déplacement même. Ils ont un accès limité (ou aucun) aux terres, n'ont pas de possibilité d'emploi stable, leurs papiers ne sont pas en règle. Ils sont plus vulnérables et peuvent être réinstallés de force, être obligés de s'enrôler dans l'armée ou être victimes de crimes sexuels. De plus, au stade de leur retour

et de leur réintégration, ils ont aussi des besoins de protection particuliers.

Les déplacements internes n'affectent pas seulement des individus et des familles, mais des communautés et des sociétés entières. Les territoires abandonnés aussi bien que les terres d'accueil peuvent subir des dégâts énormes. Les systèmes socio-économiques et les structures communautaires peuvent s'écrouler, ce qui entravera la reconstruction et le développement pendant plusieurs dizaines d'années. Les conflits et les déplacements peuvent aussi dégénérer vers les pays voisins et déstabiliser toute une région. C'est pourquoi le Secrétaire général Kofi Annan a souligné la nécessité pour toute la communauté internationale de soutenir plus fermement les initiatives nationales concernant la protection et l'assistance des populations déplacées.

### Les principes directeurs

En 1998, Francis Deng présente les principes directeurs concernant les déplacements internes devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Ils identifient les besoins spécifiques des déplacés internes ainsi que les obligations des gouvernements, des groupes insurrectionnels, des organisations internationales et des organisations non-gouvernementales (ONG) à l'endroit de ces populations. Ces principes, fondés sur la législation internationale des droits de l'homme, du droit humanitaire et d'autres législations analogues concernant les réfugiés (le HCR et d'autres organisations humanitaires ont participé à sa rédaction), font la synthèse des différentes dispositions du droit international actuel applicable aux déplacés internes.

Les principes directeurs prennent également en compte les zones d'ombre et les « vides juridiques » de la législation, en précisant beaucoup de dispositions antérieures, au sens trop implicite. Par exemple, ils soulignent que les déplacés internes ne peuvent pas être forcés à retourner d'où ils viennent s'il y a pour eux quelque danger ; ils définissent les mesures spéciales de protection pour les femmes et les enfants, et prévoient que les personnes déplacées ont droit à des compensations ou à des réparations

pour les biens qu'elles ont perdus. Ils affirment le droit à n'être pas déplacé, précisent les raisons et les conditions dans lesquelles le déplacement est illégal et définissent des garanties minimales à respecter si un déplacement a lieu malgré tout. Bien qu'ils n'aient pas force de loi, les principes directeurs jouissent d'une reconnaissance considérable, acquise très vite, et sont largement répandus et promus par les Nations Unies, les organismes régionaux et les ONG.

#### Coordonner l'action internationale

Pendant les années 1990, les organisations humanitaires, les organisations de droits de l'homme et les agences de développement se soucient, plus que jamais, du sort des déplacés internes. Les initiatives de la communauté internationale pour aborder les problèmes des déplacements internes se heurtent sans cesse à des questions de souveraineté nationale, à des problèmes de sécurité et des difficultés d'accès. Elles ont également achoppé sur des points de définition et sur les difficultés qu'il y a à identifier les personnes déplacées ayant besoin de protection et d'assistance.

Malgré une prise de conscience croissante, la réponse internationale reste sélective, inégale et très souvent insuffisante. Aux Nations Unies, les mesures pour remédier à cette situation se sont orientées vers le renforcement de la coopération entre les différentes agences concernées par les déplacés, conformément au programme de réformes de l'ONU du Secrétaire général en 1997<sup>a</sup>.

Dans leur livre *Masses in Flight*, Francis Deng et Roberta Cohen préconisent un meilleur partage des responsabilités sur le terrain pour mieux répondre aux besoins des déplacés internes<sup>b</sup>. Ils constatent en effet qu'il convient de renforcer les moyens de protéger la sécurité physique et les droits de l'homme chez les déplacés internes.

#### Le rôle du HCR

Le HCR a été créé en 1950 pour protéger et secourir les réfugiés ayant franchi des frontières internationales, à la recherche de la sécurité. Bien que l'implication de l'organisation à l'endroit des déplacés internes remonte aux années 1960, l'ampleur et l'étendue de

ses activités auprès d'eux acquièrent une toute nouvelle dimension au cours des années 1990. En 1999, le HCR protège et aide 5 millions de personnes déplacées internes, de la Colombie au Kosovo en passant par le Caucase<sup>c</sup>.

Bien que le statut du HCR ne fasse pas mention des déplacés internes, il y est dit, à l'article 9, que le Haut Commissaire peut, outre son travail auprès des réfugiés, s'acquitter de « toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale [...] dans la limite des moyens dont il dispose ». En vertu de cet article, et pendant plusieurs décennies, un certain nombre de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU ont reconnu l'expertise particulière du HCR en matière humanitaire et l'ont encouragé à s'impliquer dans des situations de déplacement interne. En particulier, la Résolution 48/116 (1993) de l'Assemblée générale de l'ONU détermine des critères importants pour aider le HCR à décider de l'opportunité d'avoir à mener une action de protection et d'assistance en faveur des déplacés internes. Ces résolutions, complétées par l'article 9 du statut, constituent la base juridique du HCR pour son intérêt et son action en faveur des personnes déplacées internes.

Le HCR juge qu'il a des responsabilités précises lorsqu'il y a un rapport évident entre les problèmes de réfugiés et de déplacements internes et lorsque les problèmes liés à la protection des déplacés internes nécessitent une expertise particulière de l'organisation. Il est, parfois, difficile de faire la distinction entre déplacés internes, réfugiés, rapatriés et autres groupes vulnérables éprouvés par la guerre, dans la même région. Il faut alors souvent adopter une vue large et globalisante qui vise la communauté concernée dans son ensemble.

Une considération importante pour le HCR, quant à l'opportunité ou non de s'occuper des déplacés internes, est l'impact que sa participation peut avoir sur la protection des réfugiés et l'« institution » de l'asile. En effet, cette participation peut avoir des conséquences positives, mais aussi négatives. Les pays d'asile peuvent être encouragés à préserver leur politique d'asile si quelque chose est fait pour soulager la souffrance des déplacés

internes, réduire la nécessité où ils se trouvent d'avoir recours à l'asile et créer des conditions favorables à leur retour. D'un autre côté, les activités du HCR en faveur des déplacés internes peuvent être interprétées comme réduisant la nécessité d'une protection internationale et de la mise en pratique du droit d'asile. Des critiques ont, en outre, fait remarquer que, moins la distinction est claire entre les réfugiés (qui bénéficient de droits supplémentaires en vertu du droit international sur les réfugiés) et les personnes déplacées internes, plus la protection des réfugiés eux-mêmes en est amoindrie.

**Figure 9.1**  
Les plus importantes populations de déplacés internes, en 1999

Pays	En millions
Soudan	4,0
Angola	1,5-2,0
Colombie	1,8
Myanmar	0,5-1,0
Turquie	0,5-1,0
Iraq	0,9
Bosnie-Herzégovine	0,8
Burundi	0,8
Rép. dém. du Congo	0,8
Fédération de Russie	0,8
Afghanistan	0,5-0,8
Rwanda	0,6
Rép. féd. de Yougoslavie	0,6
Azerbaïdjan	0,6
Sri Lanka	0,6
Inde	0,5
Congo	0,5
Sierra Leone	0,5

Source : Commission des États-Unis pour les réfugiés, *World Refugee Survey 2000*, Washington DC, 2000.

Au sein des Nations Unies, on suggère que le HCR soit désigné comme le responsable des opérations humanitaires. Il n'y est au départ pas très favorable, considérant que l'établissement d'une zone de sécurité est essentiellement un substitut à l'asile. La présence du HCR en Iraq pourrait être exploitée par les pays voisins comme prétexte pour refuser cet asile aux réfugiés, ce qui établirait un précédent dangereux. Le HCR craint aussi pour la sécurité des Kurdes regagnant le nord de l'Iraq. Le gouvernement iraquien ne donne en effet aucune garantie à ce sujet. Les dispositions adoptées prévoient un contingent de 500 gardes de l'ONU, pour prêter main-forte aux opérations humanitaires, mais beaucoup de collaborateurs du HCR pense que cela ne suffira pas à assurer la sécurité des réfugiés kurdes. Ce contingent de protection n'a pas pour mission de protéger les Kurdes, mais le personnel, les équipements et l'approvisionnement du programme humanitaire interagences en Iraq. Il est équipé en conséquence.

Les forces américaines, britanniques, françaises, entre autres, établissent la zone de sécurité fermement et rapidement. Mais c'est une action à l'envergure et à la durée limitées, ce qui, en soi, suscite des tensions. Les chefs militaires souhaitent transférer rapidement l'opération de secours au HCR et considèrent qu'une fois la présence humanitaire établie au nord de l'Iraq, sous la protection des gardes de l'ONU, le problème de sécurité sera résolu. Pour sa part, le HCR hésite à diriger une opération de secours dans cette région, face à une situation où la sécurité des populations kurdes iraqiennes ne peut être garantie. Le HCR défend, par là, la thèse d'une transition plus graduelle<sup>3</sup>.

## Retour et reconstruction

Pour encourager le retour, les forces de coalition présentent aux Kurdes le concept des gardes de l'ONU comme une protection digne de foi, et distribuent des centaines de milliers de prospectus annonçant qu'il est possible de rentrer chez soi en toute sécurité<sup>4</sup>. À la suite de quoi, les Kurdes, désarmés et bloqués dans les défilés au froid glacial de la frontière turque, ne tardent pas à regagner l'Iraq.

Dès qu'ils commencent à revenir en masse en Iraq, le dilemme immédiat du HCR se résout de lui-même. Comme l'explique un fonctionnaire de l'organisation, « le HCR est obligé de suivre les rapatriés<sup>5</sup> ». Le Secrétaire général lui ayant demandé de secourir les gens déplacés dans toutes les régions d'Iraq, l'organisation accepte d'assumer le rôle de chef de file de l'opération. Le 6 mai 1991, le Haut Commissaire Ogata informe son personnel que « le HCR doit assumer la responsabilité générale de la protection et de l'assistance à la frontière, et celle du rapatriement volontaire depuis les zones frontalières<sup>6</sup> ».

Au cours des deux premières semaines, près de 200 000 réfugiés rentrent en Iraq. L'opération de secours est toujours supervisée par les militaires des pays de la coalition. À son apogée, l'opération est menée par 20 000 militaires et fait appel à 200 avions. Plus de 50 organisations humanitaires internationales et 30 pays y participent.

Les organisations humanitaires n'avaient jamais collaboré de manière aussi étroite et concertée avec des militaires. Compte tenu de la pléthore d'organisations humanitaires, de contingents militaires, et du peu d'habitude du travail en commun, de multiples problèmes de coordination surgissent. Mais d'importantes leçons seront tirées de cette

expérience, qui permettront d'établir de nouveaux moyens de communication entre les militaires et les organisations humanitaires.

Les États-Unis laissent 5 000 soldats en Turquie, et les avions de la coalition continuent à patrouiller la zone interdite de survol au nord de l'Iraq. Mais le HCR demeure inquiet pour la sécurité des Kurdes. Dans une lettre du 17 mai 1991 au Secrétaire général de l'ONU, le Haut Commissaire Ogata exprime son « inquiétude toujours forte quant à la sécurité des rapatriés ». Elle explique que « seul un règlement négocié complété par des "garanties internationales" peut offrir une solution durable quant au sort des Kurdes<sup>7</sup>. »

Début juin 1991, le dernier camp en montagne à la frontière turque est fermé. À ce stade, 600 000 réfugiés partis en Iran trois mois plus tôt ont regagné l'Iraq. Dans sa course contre la montre du fait de l'hiver qui s'annonce, le HCR lance un vaste programme de construction d'abris. Entre août et novembre, 1 600 camions environ passent la frontière entre la Turquie et l'Iraq pour livrer 30 000 tonnes de matériaux de construction à 500 000 personnes. Ce sont surtout des poutres de toiture et des tôles ondulées, qui servent à reconstruire les maisons, les écoles, les cliniques et les autres infrastructures dans plus de 1 500 villages kurdes, sur les milliers détruits par l'armée iraquienne<sup>8</sup>.

En juin 1992, une fois la phase initiale d'urgence terminée, il s'agit de se concentrer sur la reconstruction à long terme, et le HCR transmet la supervision de l'opération de secours aux autres agences de l'ONU. Les évaluations qui seront menées sur toutes ces opérations concluent au manque de coordination entre les organismes humanitaires de la communauté internationale pendant la phase initiale d'urgence. Les gouvernements et les organisations humanitaires réclament une amélioration de la coordination entre les différentes organisations humanitaires, et entre ces dernières et les militaires. Un nouveau Département des affaires humanitaires de l'ONU (DAH) est créé en vertu de la Résolution 46/182 du 19 décembre 1991 de l'Assemblée générale afin de coordonner les actions de l'ONU en réponse aux crises humanitaires. Début 1998, le DAH devient le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

L'établissement d'un « sanctuaire » au nord de l'Iraq est en fait considéré comme un succès, essentiellement parce qu'il a permis le retour de centaines de milliers de Kurdes irakiens. Mais les conditions économiques sur place sont mauvaises. La zone souffre d'un double embargo économique : celui des sanctions de l'ONU contre l'Iraq et celui des pouvoirs publics irakiens contre la région. Dans les années qui suivent, les problèmes de sécurité perdurent, autant à cause des luttes intestines entre factions kurdes rivales que du fait des incursions militaires lancées depuis l'extérieur<sup>9</sup>. En 1996, par exemple, les forces irakiennes encerclent, brièvement, la ville d'Irbil. La zone fait aussi l'objet d'incursions des forces militaires iraniennes, et, à une beaucoup plus grande échelle, des forces turques, qui attaquent à maintes reprises des lieux soupçonnés d'abriter des membres du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Lors d'une attaque d'envergure en mars 1995, la Turquie envoie 35 000 soldats dans la zone. Malgré tous ces problèmes, la réhabilitation et la reconstruction continuent tout au long de la décennie. Les conditions économiques et de sécurité au nord de l'Iraq s'améliorent peu à peu.

La zone de sécurité créée au nord de l'Iraq en 1991 est, au début, saluée par certains comme le signe de l'avènement d'un « nouvel ordre mondial ». Avec ce nouvel ordre, l'intervention de la communauté internationale solidaire pour protéger les peuples contre

les violations gravissimes des droits de l'homme prendrait le pas sur le principe de la souveraineté nationale. Cependant, les recours, faits depuis lors, au concept de « zone de sécurité » et aux autres tentatives de protection et d'assistance aux populations civiles dans des situations de conflit armé, dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine, la Somalie, le Rwanda et le Kosovo, les ont obligés à nuancer ce jugement.

## La guerre en Croatie et en Bosnie-Herzégovine

Presque immédiatement après l'exode des Kurdes du nord de l'Iraq en 1991, le HCR se voit confronté à une autre urgence humanitaire démesurée, cette fois dans les Balkans<sup>10</sup>. L'éclatement violent de la République socialiste fédérale de Yougoslavie, qui commence en juin 1991 lorsque la Slovénie et la Croatie proclament toutes deux leur indépendance, provoque la plus grave crise de réfugiés en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Les combats commencent en Slovénie, mais ils sont limités et ne durent que quelques jours. La première manifestation importante de la violence a lieu en Croatie, qui abrite une minorité serbe de plus d'un demi-million d'habitants. À la suite de la déclaration d'indépendance de la Croatie, l'armée yougoslave et les paramilitaires serbes s'emparent rapidement d'un tiers de la Croatie. C'est en Croatie qu'apparaît alors le phénomène violent et pernicieux qu'on désignera sous l'euphémisme de « purification ethnique ». Des milliers de Croates sont expulsés des territoires contrôlés par les Serbes. Puis les forces croates obligent des milliers de Serbes à abandonner leurs maisons. En Croatie, au cours de la seule année 1991, quelque 20 000 personnes sont tuées, plus de 200 000 réfugiés s'enfuient du pays, et 350 000 environ deviennent des déplacés internes.

En 1992, la guerre s'étend à la Bosnie-Herzégovine voisine, avec des conséquences encore plus dévastatrices. La Bosnie-Herzégovine est l'une des républiques les plus mélangées du point de vue ethnique de l'ex-Yougoslavie. Le recensement de 1991 met en évidence trois grands groupes en Bosnie-Herzégovine : les Musulmans (44 %), les Serbes (31 %) et les Croates (17 %)<sup>11</sup>. Quand la Bosnie-Herzégovine proclame son indépendance en mars 1992, le gouvernement serbe, dirigé par Slobodan Milosevic, jure de se battre pour la population serbe minoritaire dans ce pays. En quelques jours, les forces paramilitaires serbes investissent l'est de la république et commencent à tuer et à expulser les habitants musulmans et croates. À peu près en même temps, les forces serbes de l'armée yougoslave prennent le contrôle des collines entourant la capitale bosniaque de Sarajevo et commencent à l'attaquer avec leur artillerie. Fin avril 1992, 95 % des populations musulmanes et croates des principales villes et agglomérations de Bosnie orientale sont forcées de fuir, et Sarajevo est bombardée quotidiennement. Mi-juin, les forces serbes contrôlent les deux tiers de la Bosnie-Herzégovine. Un million de personnes environ ont abandonné leurs foyers.

Au début de la guerre, Musulmans et Croates en Bosnie-Herzégovine se battent côte à côte contre les Serbes de Bosnie, mais, début 1993, des combats éclatent entre Croates et Musulmans bosniaques. C'est le début d'une autre campagne de « purification ethnique », cette fois en Bosnie centrale. Les forces croates bosniaques, soutenues par la Croatie, tentent de créer un territoire ethniquement « purifié », adjacent à la Croatie. Les

combats opposant les forces croates de Bosnie et les forces, en majorité musulmanes, du gouvernement bosniaque cessent fin mars 1994, avec la signature de l'accord de Washington et la création d'une Fédération croato-musulmane, bien que les tensions demeurent entre eux.

Quand la guerre prend fin en décembre 1995, plus de la moitié des 4,4 millions de citoyens de Bosnie-Herzégovine sont déplacés. Un nombre estimé à 1,3 million sont des déplacés internes, et quelque 500 000 se sont réfugiés dans les pays voisins. En outre, environ 700 000 sont devenus réfugiés en Europe occidentale, dont quelque 345 000 en Allemagne.

### **Le cache-misère humanitaire**

Ces mouvements massifs de population et la couverture médiatique intense des horreurs de la guerre provoquent la mise sur pied de l'une des plus grandes opérations internationales de secours de tous les temps. En octobre 1991, au plus fort des

déplacements de population à l'intérieur de la Croatie, les pouvoirs publics yougoslaves sollicitent l'assistance du HCR. Puis, en novembre, le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuellar, prie officiellement le Haut Commissaire Sadako Ogata d'user de ses « bons offices » pour porter secours aux déplacés internes démunis de tout par le conflit et de coordonner l'action humanitaire dans la région<sup>12</sup>. Après une mission d'information, le HCR accepte officiellement ce rôle et prend la tête de la coordination de l'assistance humanitaire des Nations Unies en novembre 1991<sup>13</sup>.

Le HCR monte des opérations de secours dans toutes les républiques de l'ex-Yougoslavie, mais c'est en Bosnie-Herzégovine que l'organisation se heurte aux plus graves difficultés. Lorsque le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) se retire temporairement de Sarajevo en mai 1992 après l'assassinat d'un de ses délégués, le rôle du HCR, à Sarajevo en particulier, devient vital. Le HCR livre des milliers de tonnes d'aide matérielle d'urgence à Sarajevo, par avion, puis par la route, un peu partout à travers tout le pays. Pour la première fois de son histoire, le HCR coordonne – au beau milieu d'une guerre – une opération de secours à grande échelle au profit non seulement des réfugiés et des déplacés internes, mais aussi des centaines de milliers d'autres civils affectés par la guerre<sup>14</sup>.

Incapable de se mettre d'accord sur les moyens de mettre fin au conflit, la communauté internationale concentre son énergie sur les opérations de secours humanitaires menées par le HCR. Les gouvernements les financent massivement, mais ne parviennent guère à un consensus quant au reste. Ces opérations ressemblent de plus en plus à un « cache-misère » et apparaissent comme la seule réaction visible de la communauté internationale face à cette guerre. Comme le déclare François Fouinat, coordonnateur de l'équipe spéciale du HCR pour l'ex-Yougoslavie, en octobre 1993, « ce n'est pas simplement que les efforts humanitaires de l'ONU soient devenus politisés, mais plutôt que nous avons été transformés en la seule et unique manifestation de volonté politique sur le plan international<sup>15</sup> ».

La priorité accordée à l'opération humanitaire signifie que le HCR joue aussi un rôle important dans les négociations politiques internationales au sujet de la guerre. Le Haut Commissaire Ogata rend régulièrement compte de la situation humanitaire sur le terrain au Conseil de sécurité de l'ONU. En outre, en qualité de présidente du Groupe de travail sur les questions humanitaires de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, elle rencontre régulièrement les négociateurs de paix internationaux, les dirigeants des parties au conflit et les délégations gouvernementales.

Un élément fondamental de la réaction internationale est le déploiement de la force de maintien de la paix de l'ONU. La Force de protection de l'ONU (FORPRONU), qui établit son quartier général à Sarajevo en février 1992, est d'abord déployée pour superviser le cessez-le-feu en Croatie. Quand la guerre s'étend, des résolutions successives du Conseil de sécurité de l'ONU donnent mandat à la FORPRONU d'établir les conditions requises pour la distribution de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine<sup>16</sup>. La FORPRONU y parvient et, en juin 1992, elle contrôle l'aéroport de Sarajevo qui, jusqu'à la fin de la guerre, jouera un rôle essentiel dans la livraison de l'aide matérielle à la population assiégée. Bien que le mandat de la FORPRONU soit élargi par la suite pour empêcher les attaques contre les « zones de sécurité », entre autres, l'essentiel de son mandat sera tout au long de la guerre

de veiller à protéger l'accès des secours humanitaires. En 1995, la FORPRONU compte plus de 30 000 soldats en Bosnie.

### **Face à la « purification ethnique »**

Si le HCR et d'autres organisations humanitaires arrivent à livrer de grandes quantités de secours matériel humanitaire pendant la guerre, ils ont beaucoup plus de mal à protéger les civils des mesures de « purification ethnique » dirigées contre eux. Le personnel du HCR intervient de multiples fois auprès des autorités locales pour tenter d'empêcher les expulsions et les évictions, et ce, notamment à Banja Luka, où le bureau du HCR est proche des endroits où l'on oblige les gens à quitter leur maison sous la menace des armes. Mais, dans l'ensemble, le HCR est impuissant face aux massacres, aux brutalités, aux viols, aux emprisonnements, aux expulsions et aux évictions de civils. Bien souvent, il ne peut que

faire des rapports sur les atrocités dont il est le témoin. Ces rapports, en eux-mêmes insuffisants, fournissent pourtant des informations vitales au reste du monde. Ils sont d'autant plus importants que ni les journalistes ni la FORPRONU n'ont accès à de vastes régions du territoire bosniaque sous contrôle serbe durant presque toute la guerre. Bien souvent, surtout du côté serbe de Bosnie, le CICR et le HCR sont les seules organisations internationales présentes à témoigner des atrocités.

Ces rapports, et les dénonciations publiques du HCR contre les auteurs de ces atrocités, n'améliorent pas les relations avec les belligérants ; le personnel du HCR est souvent menacé et ne peut se déplacer librement. Le dilemme est évident : il est difficile de coopérer avec des autorités locales dans le cadre des programmes de secours tout en les accusant d'abus des droits de l'homme.

Autre choix difficile : faut-il participer ou non à l'évacuation de civils en danger ? Dès le début, le HCR s'oppose à leur évacuation, mais il apparaît alors que la seule issue pour beaucoup d'entre eux reste les camps de détention où ils sont souvent frappés, violés, torturés ou tués. L'organisation commence à évacuer des civils dont la vie est en danger. Ces évacuations suscitent de nombreuses critiques, selon lesquelles le HCR faciliterait la « purification ethnique ». En novembre 1992, le Haut Commissaire Ogata décrit cette situation fâcheuse :

Dans le contexte d'un conflit qui a pour objectif même le déplacement des populations, nous sommes confrontés à un dilemme des plus importants. Dans quelle mesure devons-nous persuader ces populations de rester là où elles sont, quand leur vie et leur liberté risquent fort d'en être menacées ? Par ailleurs, si nous les aidons à partir, ne nous faisons-nous pas les complices de la « purification ethnique »<sup>17</sup> ?

L'envoyé spécial du HCR dans l'ex-Yougoslavie, José-Maria Mendiluce, est encore plus catégorique : « Nous dénonçons la purification ethnique, dit-il, mais avec des milliers de femmes et d'enfants en danger, qui veulent de toutes leurs forces être évacués, ma responsabilité est de les aider à le faire et de sauver leurs vies. Je ne vais pas me mettre maintenant à entrer dans des considérations philosophiques ou théoriques<sup>18</sup>... »

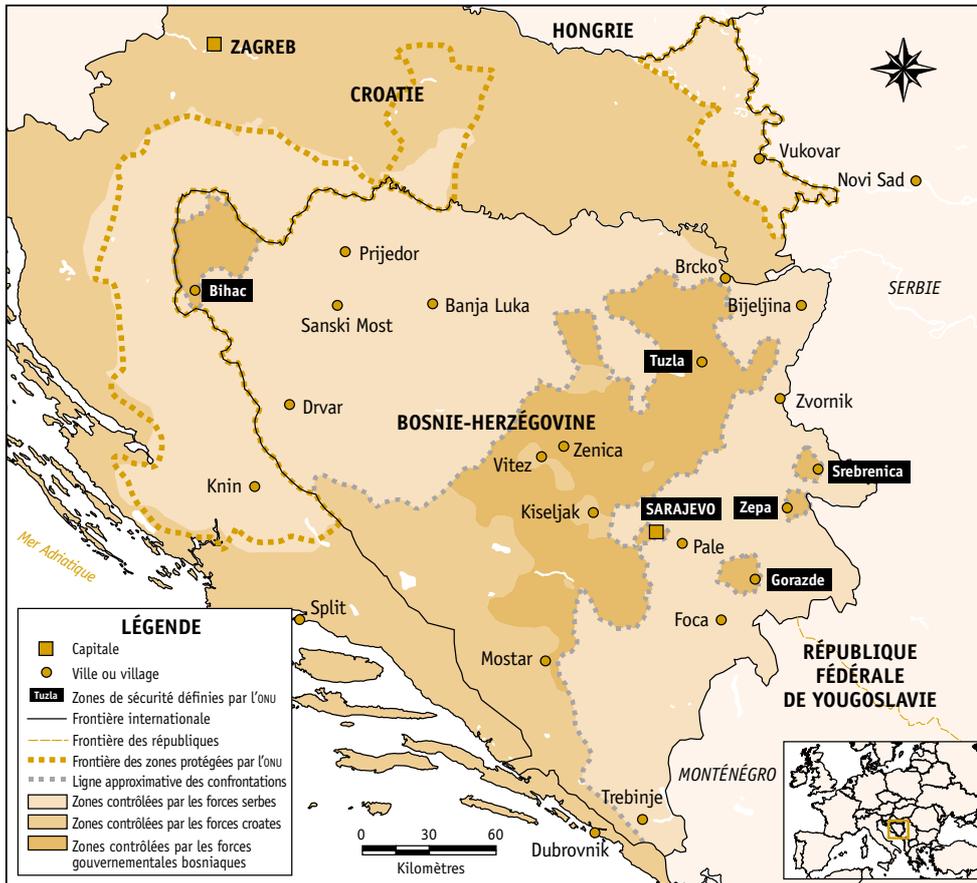
Outre ses programmes de secours en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, le HCR encourage les États voisins et ceux d'Europe occidentale à accorder « une protection temporaire » au nombre important de personnes qui fuient l'escalade de la guerre dans l'ex-Yougoslavie. Tous ces pays ouvrent leurs frontières à des centaines de milliers de gens, mais certains considèrent que leur accorder un statut inférieur (dit « de protégé temporaire ») au statut de réfugié va affaiblir le système de protection international [voir chapitre 7].

### **La création de « zones de sécurité »**

Comme la « purification ethnique » continue à provoquer des vagues de réfugiés et de déplacés internes, la communauté internationale cherche de nouveaux moyens de protéger les civils afin d'endiguer l'hémorragie. Début 1993, une situation dramatique prévaut en Bosnie orientale, largement vidée de tous les non-Serbes, sauf dans trois petites

### Situation des territoires contrôlés en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, en avril 1995

Carte 9.1



poches de territoire autour de Srebrenica, de Zepa et de Gorazde. Dans ces enclaves des Musulmans sont entassés, dont beaucoup viennent de la campagne alentour. Ils sont défendus par l'armée gouvernementale bosniaque, insuffisamment équipée, et sont encerclés par les forces serbes de Bosnie. Un rapport de terrain du HCR, le 19 février 1993, décrit ainsi la situation à Srebrenica : « Chaque jour, les gens meurent de faim et d'épuisement. La situation sanitaire ne peut pas être pire. Les blessés meurent à l'hôpital de blessures superficielles, faute du minimum de matériel de soin<sup>19</sup>. »

La situation à Srebrenica devient de plus en plus intolérable. Le 2 avril 1993, le Haut Commissaire Ogata écrit au Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali, et l'avertit que les mesures prises pour soulager la souffrance humaine, toujours plus grande, sont « totalement inadaptées » ; elle insiste sur la nécessité de prendre des « mesures plus drastiques » pour assurer la survie de la population de Srebrenica. Dans sa lettre, elle demande instamment que les soldats de la FORPRONU puissent faire usage de la force pour protéger la population de Srebrenica, faute de quoi, il faudra autoriser le HCR à procéder à une évacuation massive<sup>20</sup>.

Quatorze jours plus tard, après que des obus serbes ont tué 56 personnes au cours d'une évacuation de Srebrenica organisée par le HCR, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 819, déclarant l'enclave « zone de sécurité » protégée par l'ONU, et demandant, entre autres, à la FORPRONU, d'y renforcer sa présence. Trois semaines plus tard, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 824, déclarant de même Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde et Bihac zones de sécurité.

Les zones de sécurité sont établies sans le consentement des belligérants et sans la contribution d'une force militaire de dissuasion crédible. Bien que le Secrétaire général de l'ONU ait fait savoir qu'il faudrait un renfort de 34 000 soldats pour « assurer la dissuasion par la force », les gouvernements ne sont pas disposés à fournir un tel nombre d'hommes, et le Conseil de sécurité se voit obligé de choisir : l'« option légère », qui ne comporte que 7 500 soldats de maintien de la paix. Les soldats de la FORPRONU ne sont autorisés à recourir à la force qu'en situation d'autodéfense, et non pour protéger les civils dont ils sont responsables. Cela se révélera parfaitement insuffisant. Comme le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, le reconnaîtra plus tard, les zones désignées par le Conseil de sécurité comme « zones de sécurité » ne sont en réalité « ni des zones protégées ni des sanctuaires au sens du droit humanitaire international, ni des zones de sécurité au sens militaire du mot<sup>21</sup> ».

Puisque ces zones de sécurité n'abritent pas seulement des civils mais aussi des troupes du gouvernement bosniaque, les forces serbes de Bosnie les considèrent comme des cibles légitimes en cas de guerre. Elles sont souvent bombardées et attaquées par des tireurs embusqués. Très souvent, les forces serbes de Bosnie ripostent aux attaques des troupes du gouvernement bosniaque menées à partir des zones de sécurité. Les pouvoirs publics serbes de Bosnie interdisent aux habitants des zones de sécurité de se rendre en territoire contrôlé par les Serbes et empêchent régulièrement les organisations humanitaires comme le HCR de les atteindre. Les zones de sécurité se transforment en ghettos surpeuplés – principalement de Musulmans. Si elles fournissent une certaine protection à des civils vulnérables, elles sont aussi des pièges où ces même civils sont enfermés (et deviennent ainsi des centres de détention ouverts). Entre-temps, alors que la communauté internationale concentre son attention sur les zones de sécurité, on ne songe guère aux non-Serbes vivant encore dans les territoires tombés aux mains des Serbes, qui deviennent plus vulnérables encore aux mesures de « purification ethnique ».

Comme dans le cas du nord de l'Iraq, les gouvernements avaient des raisons mitigées de promouvoir le concept de « zones de sécurité » : l'objectif premier de ces zones est-il de protéger un territoire ou bien des êtres humains<sup>22</sup> ? Cette ambiguïté se traduit par des malentendus et suscite des attentes qui seront déçues. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, le reconnaît, en novembre 1999, dans un rapport extrêmement critique du rôle des Nations Unies à Srebrenica : « En n'admettant pas que le fait de décréter des endroits donnés “zones de sécurité” implique un engagement substantiel d'avoir à les défendre, les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU n'ont en réalité créé qu'une fausse impression de sécurité. » Le rapport souligne :

Lorsque la communauté internationale fait la promesse solennelle de sauvegarder et de protéger des civils innocents des massacres, alors elle doit aussi être prête à assortir sa promesse par l'apport des moyens nécessaires.

Sinon, il est certainement préférable de ne pas susciter d'espoir ni d'attente, et de ne pas contrarier le déploiement de la force (quelle qu'elle soit) que les gens concernés peuvent utiliser pour leur propre défense<sup>23</sup>.

Le 11 juillet 1995, l'armée serbe de Bosnie envahit Srebrenica, prenant en otages des centaines de soldats hollandais de maintien de la paix et forçant 40 000 personnes à s'enfuir. Dans ce qui sera le massacre le plus épouvantable qu'ait connu l'Europe depuis la Seconde Guerre mondiale, 7 000 hommes et jeunes gens, presque tous musulmans, sont exterminés par les forces serbes de Bosnie. Le juge Riad, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, dépeint l'événement comme « des scènes infernales, écrites sur les pages les plus sombres de l'histoire des hommes<sup>24</sup> ». Quelques jours seulement après la chute de Srebrenica, les forces serbes envahissent Zepa, une autre zone dite « de sécurité ».

## La distribution des aides matérielles d'urgence

Les opérations de secours humanitaires en Bosnie-Herzégovine sont sans précédent par leur ampleur, leur étendue et leur complexité. Entre 1992 et 1995, le HCR coordonne une opération logistique énorme portant sur 950 000 tonnes d'aide matérielle humanitaire distribuées en différents points de la Bosnie-Herzégovine. En 1995, le HCR apporte ce secours humanitaire à quelque 2,7 millions de bénéficiaires. Il porte essentiellement sur de la nourriture, fournie par le Programme alimentaire mondial de l'ONU (PAM).

L'opération de secours se fait en coopération étroite avec le PAM, mais aussi avec d'autres agences de l'ONU comme l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA ou FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ainsi qu'avec des organisations non-gouvernementales locales et internationales (ONG) opérant sous l'égide du HCR. La plupart de ces organisations dépendent du HCR pour obtenir l'accréditation officielle de l'ONU, exigée par les parties au conflit qui, sans cela, les empêchent pratiquement d'agir.

Son rôle d'« agence chef de file » confère au HCR de multiples responsabilités. Au plus fort de son intervention, plus de 3 000 travailleurs humanitaires de plus de 250 organisations portent des cartes d'identité du HCR, et il y a plus de 2 000 véhicules estampillés « HCR » en Bosnie-Herzégovine. La flotte de camions (250 unités) et ses conducteurs appartiennent ou sont fournis par les gouvernements danois, norvégien, suédois, britannique, allemand et russe. En outre, plus de 20 pays participent à l'opération aéroportée du HCR pour Sarajevo, et quelque 18 000 tonnes de matériel humanitaire sont parachutées de nuit à haute altitude (pour réduire le risque d'attaque contre les avions) dans des lieux inaccessibles comme Konjic, Gorazde, Maglaj, Srebrenica, Tesanj et Zepa.

L'opération humanitaire est freinée tout au long de la guerre par les problèmes de sécurité, l'absence de coopération des parties au conflit et les difficultés logistiques. Le personnel humanitaire est constamment exposé à des bombardements aveugles, à des tireurs embusqués et à des mines antipersonnel. Il est même parfois spécifiquement visé. Il dépend fortement de la FORPRONU pour les informations concernant la sécurité, pour les escortes armées, pour le transport en véhicules blindés et pour l'appui logistique. Les travailleurs humanitaires portent d'ailleurs des gilets pare-balles et ont recours à des véhicules blindés, dans une proportion jamais atteinte auparavant lors d'une opération

humanitaire majeure. Malgré cette protection, ils sont plus de 50 à trouver la mort au cours des opérations menées par le HCR, et des centaines à être blessés. De plus, 1 17 soldats de la FORPRONU sont tués au cours de cette guerre<sup>25</sup>.

Dans la majorité des cas, les secours humanitaires sont livrés par le HCR aux autorités locales, responsables de leur distribution. Inévitablement, une partie est prélevée par les militaires et une partie alimente le marché noir, malgré tous les efforts déployés pour veiller à ce qu'ils ne soient pas détournés. Ces détournements font souvent l'objet de critiques selon lesquelles les opérations humanitaires encouragent ainsi la guerre.

En mai 1992, le Secrétaire général déclare que « la distribution des secours doit être comprise par toutes les parties comme un acte humanitaire neutre<sup>26</sup> ». Pourtant, dès le début, on savait que ce ne serait pas le cas. Les opérations humanitaires ont été constamment bloquées par les belligérants, surtout par les Serbes de Bosnie, qui contrôlaient l'accès aux enclaves assiégées du gouvernement bosniaque, et par les Croates de Bosnie qui contrôlaient l'accès en Bosnie centrale.

En 1992, par exemple, un convoi du HCR doit se frayer un chemin à travers 90 barrages pour aller de Zagreb, la capitale croate, jusqu'à Sarajevo. Après des négociations prolongées avec les combattants, beaucoup de ces barrages seront levés par la suite, mais on les remplace par une série d'obstacles bureaucratiques. Les permis écrits doivent être approuvés au moins deux semaines à l'avance et contiennent une multitude de détails à fournir aux autorités locales, avant que les convois ne puissent se mettre en route. En réalité, ce système n'est qu'un moyen efficace pour les autorités locales de contrôler et de restreindre l'accès au territoire ennemi sans l'interdire ouvertement. Toutes sortes de tactiques sont employées pour ralentir les opérations. Des excuses innombrables sont inventées pour refuser les permis.

Très souvent, les belligérants refusent aux convois du HCR les permis de transit, à travers les zones qu'ils contrôlent, si la proportion des aides livrées dans les zones placées sous leur propre contrôle n'est pas augmentée. Il s'ensuit des négociations interminables, au cours desquelles les convois restent souvent bloqués des semaines, voire des mois. Les fonctionnaires du HCR sur le terrain passent le plus clair de leur temps à négocier l'accès humanitaire. Certains civils locaux chargés officiellement des relations avec le HCR, comme les commissaires à l'aide humanitaire du côté serbe bosniaque, sont en réalité chargés de veiller directement à ce que l'aide humanitaire n'atteigne pas les civils en territoire ennemi. On en trouve une illustration limpide au cours d'une réunion entre le HCR et les pouvoirs publics civils serbes le 2 juillet 1995. Nikola Koljevic, le président du Comité de coordination à l'aide humanitaire (et vice-président de la République autoproclamée de Srpska), explique son obstructionnisme permanent par le fait que, s'il laissait des Musulmans être alimentés, il serait jugé pour crime de guerre dans son propre pays<sup>27</sup>.

## **Le rôle de la FORPRONU dans les opérations humanitaires**

Le mandat essentiel de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine est de prêter main-forte au HCR en créant les conditions d'une distribution efficace de l'aide humanitaire. Or la FORPRONU ne dispose pas d'une présence suffisante dans les territoires contrôlés par les Serbes de

Bosnie et n'a qu'un accès limité *via* ces territoires. La FORPRONU se concentre donc sur l'établissement de routes terrestres et de couloirs aériens d'approvisionnement fiables, et sur la protection du personnel humanitaire. Les ingénieurs de la FORPRONU parviennent à ouvrir et à maintenir les routes principales dans les territoires du gouvernement bosniaque comme à entretenir les pistes et les équipements vitaux de l'aéroport de Sarajevo. Mais cela crée un handicap incontournable : la dépendance en des itinéraires précis autorise les parties au conflit à les bloquer à volonté<sup>28</sup>.

Bien que la FORPRONU améliore considérablement la sécurité du personnel humanitaire, sa présence produit parfois l'effet inverse. Les Serbes de Bosnie, en particulier, se montrent d'une extrême hostilité envers la force des Nations Unies. Des équipes du HCR ont pu constater que la présence des escortes les faisait prendre pour cibles des tirs, allant même jusqu'à affirmer qu'elles se sentiraient plus en sécurité sans.

Un des rôles principaux de la FORPRONU consistait à épauler les opérations humanitaires en apportant une « protection passive » aux convois. Selon cet arrangement, des escortes blindées accompagnaient les convois à travers les territoires dangereux du front. Si le convoi était attaqué, le personnel civil pouvait se réfugier dans les véhicules blindés. Il est arrivé que les véhicules d'escorte de la FORPRONU ripostent. Le recours à des escortes militaires pour des convois humanitaires était sans précédent pour le HCR et, à l'époque, a suscité la critique de certains qui ont pu penser que la neutralité de l'action humanitaire n'était pas respectée. Par contraste, tout au long de la guerre, le CICR a travaillé sans escorte militaire. Quoiqu'il en soit, ce système a permis au HCR de distribuer de grandes quantités d'aide matérielle d'urgence et de traverser des lignes de front en action, et ce, même au plus fort des combats. Plus de 80 % de l'aide d'urgence distribuée à des civils en Bosnie-Herzégovine au cours de cette guerre l'a été par le HCR.

Les troupes de la FORPRONU apportent un appui vital sur les plans sécuritaire et logistique aux opérations humanitaires, mais ne sont guère en mesure d'assurer l'accès aux territoires que l'on ne peut atteindre que *via* les zones contrôlées par les forces serbes de Bosnie. Fonctionnant sur la base du consensus – conformément aux principes traditionnels du maintien de la paix –, la FORPRONU dépend des pouvoirs publics serbes de Bosnie pour les autorisations de traverser ses territoires. Or les Serbes de Bosnie considèrent la FORPRONU comme une force hostile bien plus que ne le font les autres parties au conflit. Ainsi, sur certaines routes, les véhicules de la FORPRONU sont interdits de passage pendant des mois. Et même, dans des lieux comme Gorazde et Bihac, les troupes de la FORPRONU elles-mêmes n'ont plus de ravitaillement frais et sont dans l'impossibilité d'obtenir les autorisations nécessaires à leurs propres convois de ravitaillement. En de multiples occasions, c'est le HCR qui leur fournit des vivres, fonctionnant, en quelque sorte, comme une bouée de sauvetage pour la force même qui a été envoyée afin de soutenir l'opération humanitaire dans son ensemble.

## **Le siège de Sarajevo et le pont aérien humanitaire**

Pendant une bonne partie de la guerre, la communauté internationale a les yeux rivés sur la capitale bosniaque, Sarajevo. La ville est encerclée par l'artillerie et les francs-tireurs serbes de Bosnie, et manque, souvent pendant des mois, d'eau potable, d'électricité ou de

gaz. Alors que les forces serbes de Bosnie assiègent Sarajevo, tuant de nombreux civils en train de faire leurs courses au marché ou la queue pour du pain ou de l'eau, le HCR lutte pour distribuer de la nourriture et d'autres aides d'urgence.

Entre le 3 juillet 1992 et le 9 janvier 1996, le HCR coordonne ce qui sera le pont humanitaire aérien le plus long de l'histoire. Il dure plus longtemps que celui organisé à Berlin en 1948-1949. Plus de 20 nations participent à l'opération, et la plupart des avions sont prêtés par le Canada, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis. Au total, 1 60 000 tonnes de nourriture, de médicaments et d'autres produits sont distribuées à Sarajevo grâce à 12 000 vols spéciaux. Le pont aérien permet aussi d'évacuer plus de 1 100 civils ayant besoin de soins médicaux.

L'opération doit non seulement surmonter de nombreux obstacles bureaucratiques, mais aussi faire face aux menaces constantes auxquelles sont soumis les avions. Les deux factions, surtout les Serbes de Bosnie, tirent sur les avions qui atterrissent à Sarajevo ou en décollent. On recense plus de 270 incidents graves, qui obligent le HCR à suspendre provisoirement, de multiples fois, le pont aérien. Le plus grave a lieu le 3 septembre 1992, quand un missile sol-air atteint un avion cargo de l'armée de l'air italienne G-222, tuant les quatre membres de l'équipage. La responsabilité de cette attaque ne sera jamais établie.

En de multiples occasions, les inspecteurs serbes de Bosnie, dont la présence à l'aéroport était une précondition posée par les Serbes pour l'établissement du pont aérien, refusent d'autoriser le déchargement de tel ou tel chargement des avions du HCR. Il faut alors les renvoyer en Croatie, en Italie ou en Allemagne, à grands frais. Les forces serbes qui contrôlent aussi l'accès par la route à l'aéroport bloquent des centaines de tonnes d'aide humanitaire qui pourrissent dans les camions, pendant que des milliers de civils n'ont rien à manger dans la capitale. Des équipements vitaux, comme des tuyaux et des pompes à eau ou des générateurs et d'autres matériaux nécessaires pour réparer les infrastructures vitales de la ville, restent bloqués à l'aéroport pendant presque toute la guerre. De plus, les évacuations de civils sérieusement blessés ou de malades sont souvent interdites.

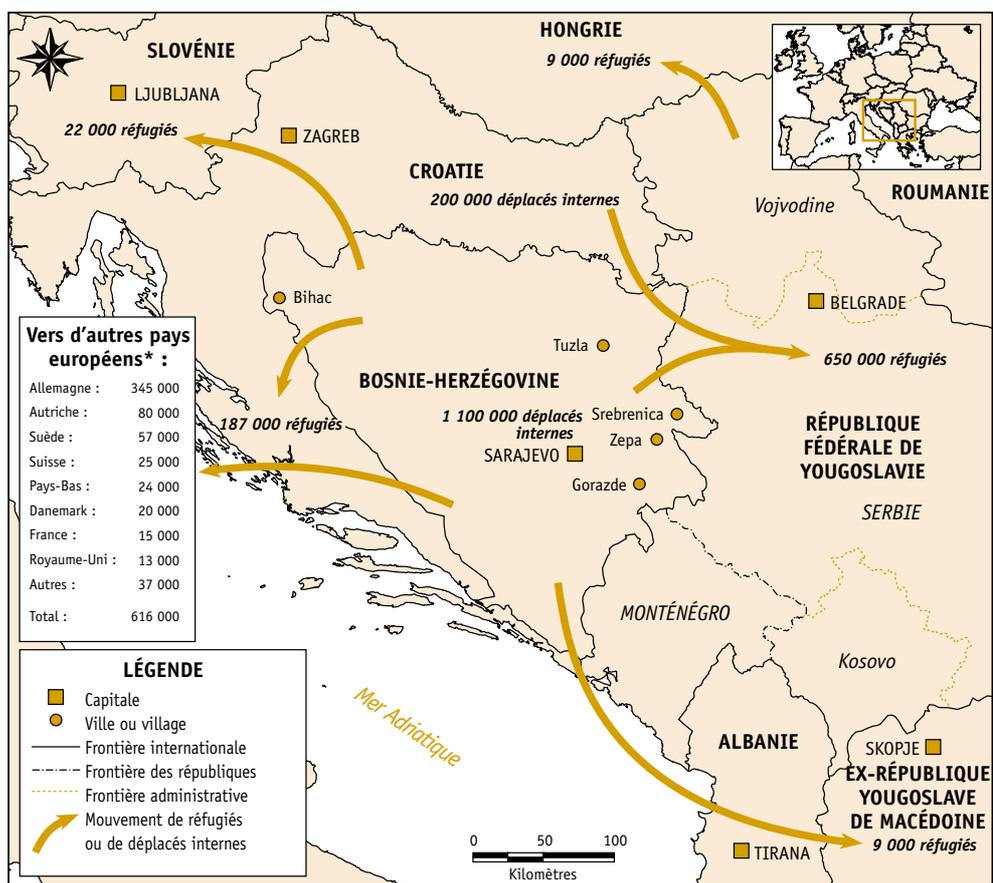
## **Les événements qui conduisent à l'accord de paix de Dayton**

Début 1995, les Serbes de Bosnie se livrent à une nouvelle vague de « purification ethnique » en Bosnie occidentale, et plus précisément dans la région de Banja Luka, qu'un porte-parole du HCR, à l'époque, appelle le « cœur des ténèbres » de la Bosnie. En mai, la crédibilité des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine subit un autre revers lorsque des centaines de soldats de la FORPRONU sont pris en otages par les Serbes de Bosnie, à la suite des frappes aériennes menées par l'OTAN à la demande de la FORPRONU. Certains de ces otages sont enchaînés à des cibles potentielles comme « boucliers humains », et la télévision diffuse ces images dans le monde entier.

À la mi-1995, des événements dramatiques changent l'orientation du conflit. En juillet, l'armée serbe de Bosnie envahit les zones de sécurité de Srebrenica et de Zepa. Début août, l'armée croate lance l'opération *Tempête*, une offensive militaire massive au cours de laquelle plus de 100 000 soldats occupent tous les territoires contrôlés par les Serbes dans la région croate occidentale et méridionale de la Krajina. Ce sont 200 000 civils serbes qui prennent la fuite, la plupart vers la République fédérale de Yougoslavie,

## Principales populations déplacées en provenance de l'ex-Yougoslavie, en décembre 1995

Carte 9.2



\* Les chiffres concernant les autres pays européens datent de septembre 1996 et sont établis à partir d'informations fournies au HCR par les gouvernements. (Groupe de travail chargé des questions humanitaires, gtqh 96/6, 11 décembre 1996.)

un plus petit nombre restant dans les régions de Bosnie-Herzégovine contrôlées par les Serbes. Le 28 août 1995, les forces serbes de Bosnie bombardent le marché de Sarajevo aux heures d'affluence, tuant 37 personnes et en blessant des dizaines d'autres. L'OTAN réagit par une campagne intensive de deux semaines de pilonnage des points stratégiques serbes de Bosnie. Galvanisées par les frappes aériennes, les forces gouvernementales croates et bosniaques montent une offensive conjointe en Bosnie-Herzégovine pour reconquérir les territoires aux mains des Serbes, et s'emparent effectivement d'un tiers d'entre eux. Conscients de perdre du terrain jour après jour, les Serbes de Bosnie acceptent un cessez-le-feu et participent aux négociations de paix de Dayton (Ohio).

L'accord de paix de Dayton, auquel aboutissent ces discussions, est signé à Paris le 14 décembre 1995, par les présidents de la République de Bosnie-Herzégovine, de la République de Croatie et de la République fédérale de Yougoslavie. Bien que cet accord préserve l'unité de l'État de Bosnie-Herzégovine, il reconnaît deux entités : la République Srpska et la Fédération croato-musulmane.

L'accord contient des dispositions détaillées visant à démilitariser les parties au conflit et à remplacer la FORPRONU par 60 000 soldats de la Force de mise en œuvre du plan de paix sous le commandement de l'OTAN (IFOR). La question de la mise en œuvre des aspects civils de cet accord est cependant laissée de côté. L'annexe VII demande au HCR de « développer, en étroite collaboration avec les pays d'asile et les parties au conflit, un plan de rapatriement qui permettra un retour prompt, pacifique, ordonné et par étape des réfugiés et des personnes déplacées ». L'accord précise que « tous les réfugiés et les personnes déplacées sont autorisés à regagner librement leurs foyers d'origine », mais ne prévoit aucune disposition pour imposer ces retours. Il s'en remet plutôt aux anciennes parties au conflit pour créer un environnement favorable au retour des réfugiés « en toute sécurité, sans aucune menace, intimidation, persécution ou discrimination<sup>29</sup> ».

Les dispositions militaires de l'accord sont respectées et on ne note pas, depuis sa signature, de combats entre les forces militaires qui s'opposaient. Mais du côté civil, puisque l'accord maintient au pouvoir les dirigeants nationalistes des deux parties, il décourage les espérances d'une réconciliation entre les différents groupes ethniques et d'une possibilité

pour les personnes déplacées et les réfugiés de pouvoir regagner des terres dont ils ont été « ethniquement purifiés » pendant la guerre. Avec ses dispositions réduites en matière de maintien de l'ordre, de reconstruction et de réconciliation, l'accord, fait observer le Haut Commissaire Ogata en 1997, laisse les acteurs humanitaires comme le HCR « aux prises avec des questions essentiellement politiques<sup>30</sup> ».

## **Le rapatriement et la poursuite du processus de séparation ethnique**

Les forces militaires multinationales menées par l'OTAN hésitent à empêcher les désordres civils et à maintenir l'ordre public dans la Bosnie-Herzégovine de l'après-Dayton, en s'impliquant dans des activités de police potentiellement dangereuses. On en a un exemple frappant début 1996, quand la police serbe de Bosnie, les paramilitaires et les extrémistes exercent une forte pression sur 60 000 de leurs compatriotes serbes pour qu'ils quittent les banlieues de Sarajevo qui sont alors de nouveau sous l'autorité de la Fédération croato-musulmane. Des groupes armés d'agitateurs serbes incendient des immeubles, au grand jour, devant les soldats de l'IFOR, fortement armés et totalement passifs<sup>31</sup>.

Le manque d'ordre public en Bosnie-Herzégovine, surtout en ce qui concerne la sécurité effective des minorités ethniques, ne permet pas d'interrompre l'entreprise de « purification ethnique » commencée pendant cette guerre. Les dirigeants politiques locaux des deux côtés ne cessent d'empêcher les retours en réinstallant des membres de leur propre groupe ethnique dans les habitations vides et en créant un climat de peur et d'intimidation à l'endroit des minorités. Bien que 395 000 des réfugiés partis de Bosnie-Herzégovine regagnent le pays dès décembre 1999, la plupart ne réintègrent pas leur foyer d'origine, mais s'établissent dans des endroits où leur propre groupe ethnique est majoritaire. Fin 1999, la Bosnie-Herzégovine compte encore 800 000 personnes déplacées qui ne peuvent réintégrer leurs anciens foyers.

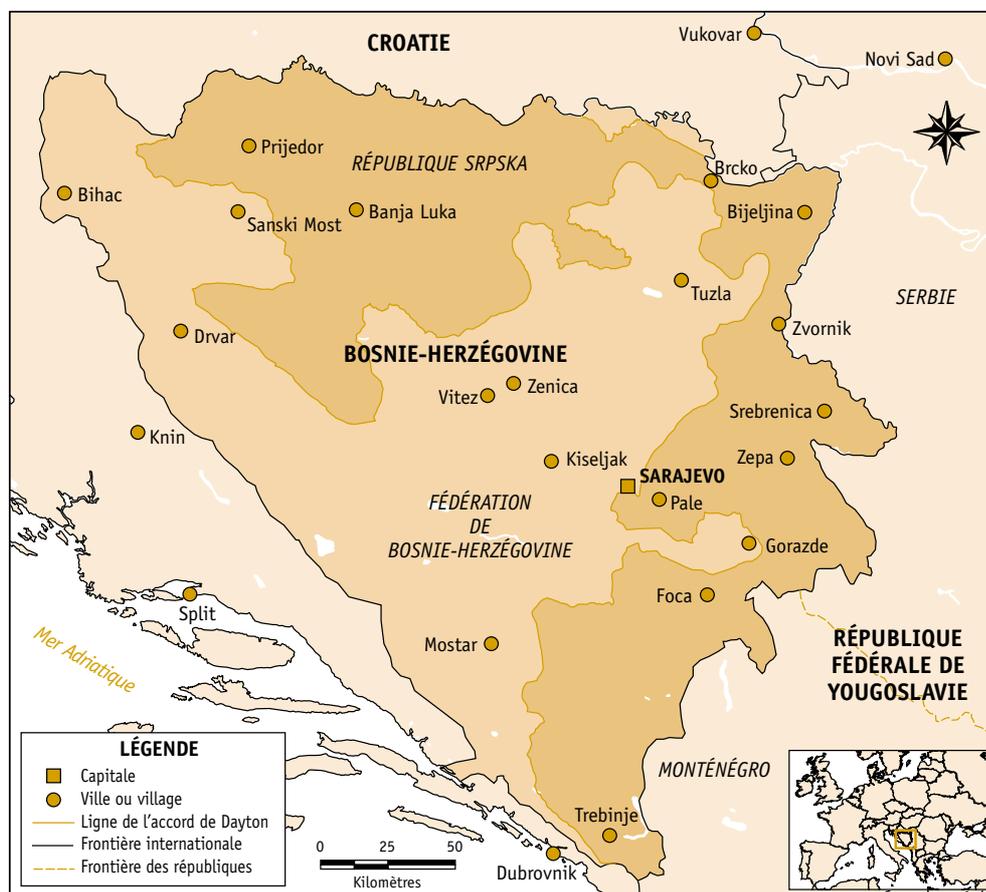
Le HCR et les autres organisations humanitaires s'emploient de toutes leurs forces à pousser à la réconciliation et à faciliter les retours volontaires de réfugiés et de personnes déplacées dans leur maison, même lorsque cela signifie regagner des zones dominées par d'autres groupes ethniques. Le HCR a créé plusieurs lignes de bus reliant les deux entités de Bosnie-Herzégovine et a facilité les visites en groupe de réfugiés et de déplacés dans leurs lieux de résidence d'origine. Il a aussi créé un projet intitulé « Villes ouvertes », par le biais duquel les donateurs sont encouragés à investir dans les villes qui ont permis à des groupes minoritaires de se réinstaller. Mais là s'arrête la capacité des organisations humanitaires. Comme le Haut Commissaire Ogata le dit dans la conclusion de son intervention à la conférence du Conseil de mise en œuvre de la paix en 1998 :

Les conditions fondamentales préalables à tout rapatriement ne sont encore pas réunies. Le rôle de chef de file du HCR dans le cas présent était conditionné à la levée des obstacles politiques. Or ceux-ci demeurent. Nous les avons identifiés, mais, en tant qu'organisation humanitaire, nous ne sommes pas en mesure de les éliminer<sup>32</sup>.

Même si un petit nombre de personnes sont revenues dans des territoires où elles font aujourd'hui partie d'une minorité ethnique, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine ont fait

## L'accord de Dayton de 1995 en Bosnie-Herzégovine

Carte 9.3



peu de progrès dans la reconstruction de leur société multiethnique. Les perspectives de retour à grande échelle dans des territoires aujourd'hui dominés par un autre groupe ethnique ne sont guère encourageantes. Fin 1999, plus de quatre ans après la cessation des combats en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, moins de 10 % des 300 000 Serbes qui se sont enfuis de Croatie entre 1991 et 1995, de même que moins de 5 % des 650 000 Musulmans et Croates expulsés par les Serbes de Bosnie-Herzégovine occidentale ont réintégré leur maison, et moins de 1 % des expulsés par les Serbes hors de Bosnie orientale sont rentrés chez eux<sup>33</sup>.

Sur le petit nombre de ceux qui sont rentrés dans des territoires où ils forment actuellement une minorité ethnique, beaucoup l'ont fait dans des zones mitoyennes de la ligne de démarcation interethniques, étroitement surveillée par la force militaire conduite par l'OTAN ; beaucoup sont des gens âgés, qui ne sont pas considérés par les autorités locales comme constituant une menace réelle. De plus, certains de ceux qui sont rentrés l'ont fait dans l'intention d'échanger leurs biens. Le processus de séparation ethnique, qui a commencé avec cette guerre, se poursuit par d'autres moyens dans l'après-guerre.

Si le nombre de rapatriements vers des territoires dominés par un autre groupe ethnique reste limité, le HCR et d'autres observateurs notent une hausse importante du nombre de « retours de minorités » en Croatie comme en Bosnie-Herzégovine au cours des premiers mois de 2000<sup>34</sup>. Cette augmentation s'explique par l'impatience des réfugiés et des personnes déplacées, l'évolution psychologique des populations autant majoritaires que minoritaires, le changement de gouvernement en Croatie après le décès du président Franjo Tudjman en décembre 1999, l'évolution de la politique du gouvernement bosniaque et les mesures prises par le bureau du Haut Représentant – qui supervise les aspects civils de la mise en œuvre de l'accord de Dayton – pour remplacer les fonctionnaires obstructionnistes et pour faire appliquer le droit en matière de propriété.

Le processus de retour est régional et concerne tous les pays de l'ex-Yougoslavie. Le HCR n'a cessé de dire que, pour que ce processus ne s'essouffle pas, la communauté internationale devait continuer à engager des ressources considérables pour promouvoir la paix dans la région. Depuis la fin de la guerre, le HCR coopère étroitement avec le bureau du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, la force militaire dirigée par l'OTAN, la force de police internationale de l'ONU, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Banque mondiale et de nombreuses autres organisations locales et internationales, afin d'aider au processus de retour, à la reconstruction et à la réconciliation. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, sur l'initiative de l'Union européenne en juin 1999, réaffirme aussi son engagement à soutenir les processus politiques démocratiques et à promouvoir les sociétés multiethniques de la région.

## La crise du Kosovo

À peine la guerre en Bosnie-Herzégovine prend-elle fin que les violences couvent à nouveau ailleurs dans les Balkans. Le Kosovo connaît une longue histoire d'abus des droits de l'homme. À partir de 1989, quand le statut autonome du Kosovo au sein de la Serbie est partiellement révoqué, la plupart des Kosovars albanais vivent dans une situation semblable à l'apartheid où ils se voient refuser l'accès à l'emploi et aux services publics, et ne peuvent exercer leurs droits fondamentaux. De ce fait, comme ils représentent environ 90 % de la population du Kosovo, ils établissent des systèmes parallèles pour presque chaque aspect de la vie quotidienne : l'emploi, la santé et l'éducation... Toutefois entre 1989 et début 1998, environ 350 000 Kosovars albanais quittent la province, la plupart d'entre eux pour l'Europe occidentale.

La crise qui se prépare depuis longtemps prend une nouvelle dimension en février 1998, lorsque les forces serbes de sécurité intensifient leurs opérations contre les Kosovars albanais, soupçonnés d'être impliqués dans l'Armée de libération du Kosovo (UCK). Les conditions de sécurité se détériorant, 20 000 personnes s'enfuient à travers les montagnes vers l'Albanie, en mai et juin 1998, et d'autres se dirigent vers le Monténégro ou encore l'Italie, la Suisse, l'Allemagne et d'autres pays d'Europe occidentale. Au cours des mois suivants, les combats s'intensifient, et, en septembre, on estime à 175 000 le nombre de déplacés internes au Kosovo. Le HCR met sur pied une grande opération de secours pour ces déplacés et d'autres groupes touchés par le conflit.

Après l'adoption de la Résolution 1199 du Conseil de sécurité de l'ONU en septembre 1998, une pression internationale croissante amène les pouvoirs publics yougoslaves à accepter un cessez-le-feu et à retirer une partie de leurs troupes du Kosovo. Une mission internationale de vérification du respect de l'accord, menée par l'OSCE, se déploie. Elle est suivie d'une accalmie temporaire, mais les violations isolées du cessez-le-feu sont monnaie courante et, fin 1998, il n'est plus respecté. Mi-janvier 1999, 45 Kosovars albanais sont massacrés par les forces serbes à Racak. Cet événement suscite de nouvelles initiatives pour mettre fin au conflit, qui culminent avec les négociations de paix de Rambouillet (France) en février 1999.

Bien que combats et déplacements de populations se poursuivent pendant les discussions de Rambouillet, les gouvernements occidentaux pensent qu'un accord de paix va être signé et demandent au HCR de planifier le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Mais les négociations échouent le 19 mars, et le 24 mars, sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU, l'OTAN commence une campagne de bombardements aériens sur la République fédérale de Yougoslavie, y compris des attaques contre le Kosovo. Puisque la campagne est justifiée, en principe, par la volonté de faire cesser les tueries et les expulsions (en cours ou potentielles) perpétrées par les forces serbes à l'encontre de Kosovars albanais, on l'appellera souvent la « guerre humanitaire » de l'OTAN<sup>35</sup>. Mais cette appellation ne parvient pas à masquer le fait que les frappes aériennes aggravent considérablement la crise humanitaire (au moins à court terme).

### **L'Albanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine sous le flot des réfugiés**

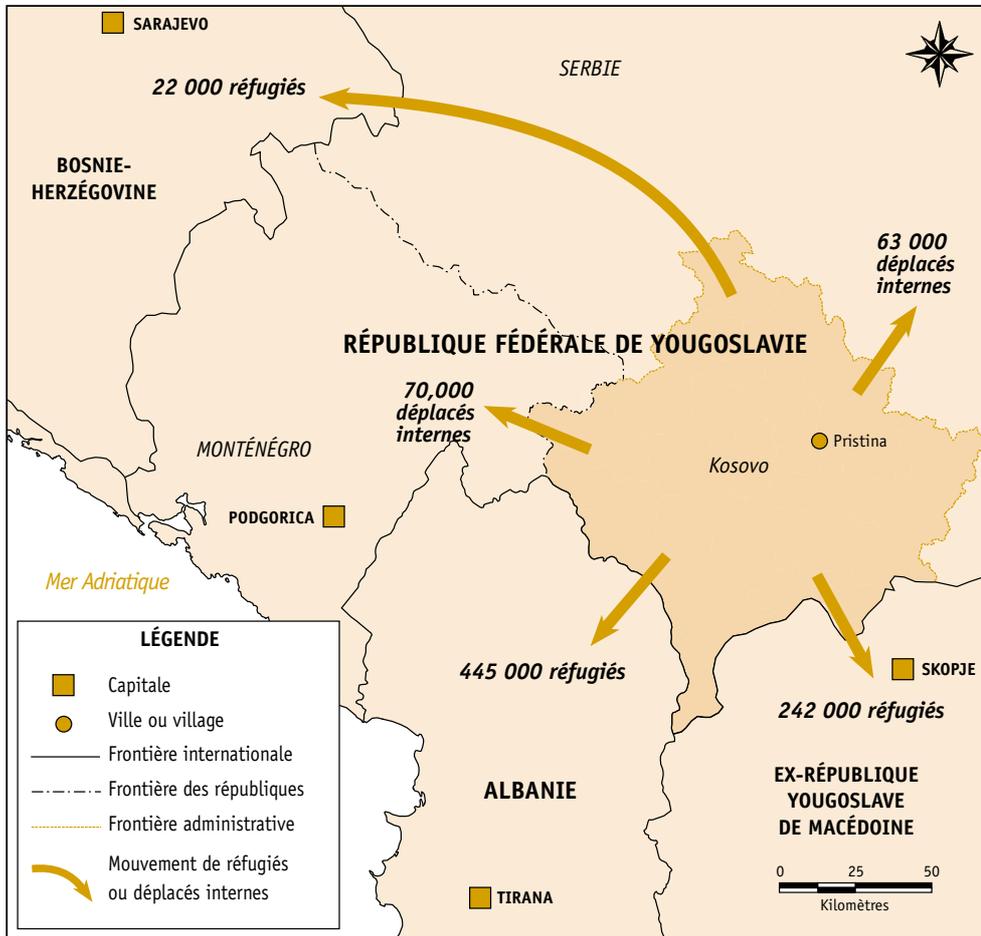
Quand les frappes aériennes commencent, on dénombre déjà environ 260 000 déplacés internes au Kosovo. En outre, hors du Kosovo, il y a quelque 70 000 réfugiés et déplacés kosovars albanais dans la région, et plus de 100 000 réfugiés et demandeurs d'asile en Europe occidentale et au-delà.

La campagne de bombardements aériens de l'OTAN déclenche une escalade de la violence sur le terrain. L'Armée de libération du Kosovo (UCK) et les forces yougoslaves continuent de s'affronter, tandis que l'armée et la police yougoslaves, aidées de forces paramilitaires et des Serbes sur place, se livrent à une « purification ethnique » d'une extraordinaire brutalité, avec déportations en masse vers les États voisins<sup>36</sup>. Des milliers de Kosovars albanais sont massacrés, et environ 800 000 s'enfuient ou sont expulsés du Kosovo après le début des frappes aériennes. Ils sont 426 000 à arriver en Albanie, 228 000 dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, et 45 000 au Monténégro<sup>37</sup>. En outre, à la fin de la campagne aérienne de soixante-dix-huit jours, on ne compte plus les déplacés internes au sein du Kosovo.

Faire face à une telle crise de réfugiés dans un environnement politiquement aussi délicat constitue un défi énorme. Au cours des années et des mois précédents, le HCR avait été amené à élaborer des plans en cas d'urgence – en coopération avec d'autres agences de l'ONU et des ONG – pour des exodes n'excédant pas les 100 000 personnes. Mais personne n'avait pu prédire l'ampleur et la rapidité de cet afflux. La capacité à le gérer des gouvernements hôtes et des organisations humanitaires est rapidement dépassée. Le HCR,

## Déplacements de population du Kosovo vers les pays ou territoires voisins, à la mi-juin 1995

Carte 9.4



en particulier, est très critiqué par certains, donateurs ou ONG, pour son manque de préparation et sa façon de faire face à la crise, dans la première phase<sup>38</sup>.

Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, les pouvoirs publics ferment provisoirement la frontière au début d'avril 1999, empêchant des dizaines de milliers de Kosovars albanais de la franchir. La situation rappelle celle des Kurdes irakiens en 1991, face à une réaction similaire de la Turquie. En effet, confronté à des tensions avec sa propre minorité ethnique albanaise, le gouvernement macédonien redoute l'effet déstabilisant sur le pays d'un afflux de cette ampleur. Afin de limiter le nombre de réfugiés sur son territoire, les autorités demandent à la communauté internationale de mettre en œuvre un système de partage de la charge, avec évacuation ou transfert d'une partie des réfugiés vers des pays tiers. L'OTAN ayant besoin de l'accord du gouvernement pour continuer à opérer à partir des bases macédoniennes, les dirigeants du pays disposent d'un moyen de pression considérable sur les gouvernements de ses États membres.

## Encadré 9.2 Timor-Oriental : le prix de l'indépendance

La longue lutte d'indépendance du Timor-Oriental arrive à un tournant, en 1999, quand la population locale vote, à une écrasante majorité, l'indépendance, lors d'un référendum organisé et supervisé par les Nations Unies. Immédiatement après l'annonce du résultat du référendum, les forces de sécurité indonésiennes et les milices anti-indépendantistes se lancent dans une série de violences, de pillages et d'incendies contre les civils. Cela provoque un reflux massif de la population vers le Timor-Occidental, accompagné d'un déplacement à grande échelle au sein du Timor-Oriental lui-même. Pour le HCR, la protection et l'assistance aux réfugiés au Timor-Occidental passent par des contacts extrêmement délicats avec les milices anti-indépendantistes qui, dans une large mesure, contrôlent les camps de réfugiés.

Le statut du Timor-Oriental, la moitié d'une île dans l'archipel oriental indonésien, constitue depuis longtemps un objet de discordes. Pendant quatre cent cinquante ans, c'est la colonie la plus éloignée et la plus négligée du Portugal. En 1960, alors que d'autres colonies accèdent à l'indépendance, l'Assemblée générale des Nations Unies l'inscrit à son ordre du jour international, en l'ajoutant à sa liste des « territoires qui ne sont pas autogouvernés ».

La chute du régime Caetano au Portugal en avril 1974 ouvre la porte à l'indépendance du Timor-Oriental sous l'égide du Front révolutionnaire pour un Timor-Oriental indépendant (Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente ou Fretilin), de sensibilité de « gauche ». Mais le régime résolument anticommuniste du général Suharto, en Indonésie, prête main-forte à une opération pour anéantir le Fretilin. La manœuvre échoue. Suharto envahit le territoire en décembre 1975 et l'annexe, en le déclarant vingt-septième province d'Indonésie, en juillet 1976.

### L'occupation de l'Indonésie

Les forces d'occupation indonésiennes du Timor-Oriental se livrent alors, sur une grande échelle, à de très graves

violations des droits de l'homme. Sur une population d'environ 700 000 habitants avant 1975, on estime que plus de 170 000 civils du Timor-Oriental ont été tués au cours des six premières années du régime militaire<sup>a</sup>. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'ONU refusent, régulièrement, de reconnaître l'occupation et demandent à l'Indonésie de se retirer, mais en vain. Les alliés occidentaux de Suharto, au premier rang desquels les États-Unis, considèrent pour leur part que le régime Suharto est un rempart stratégique vital dans le Sud-Est asiatique, et les puissances occidentales lui vendent un armement anti-insurrectionnel sophistiqué.

Pendant des années, le statut du Timor-Oriental est débattu. Pour certains, il est la vingt-septième province d'Indonésie, pour d'autres un territoire qui n'est pas autogouverné et qui doit encore exercer son droit à l'autodétermination. Entre novembre 1982 et mai 1998, les Secrétaires généraux successifs de l'ONU multiplient les discussions avec les gouvernements indonésien et portugais sur le Timor-Oriental, sans progrès significatif. Aucun pays occidental majeur, sauf l'Australie, ne reconnaît officiellement l'annexion de juillet 1976 par l'Indonésie.

Avec la fin de la guerre froide, la situation au Timor-Oriental commence à se débloquer. Les journalistes étrangers ont moins de mal à se déplacer dans le territoire et en rapportent des preuves criantes de la barbarie de l'occupant. En novembre 1991, des photographes occidentaux parviennent à photographier le massacre par des soldats indonésiens, au cimetière de la capitale du Timor-Oriental, Dili, de 250 personnes, rassemblées pour les funérailles d'un des leurs. Ces images, diffusées dans le monde entier, démontrent médiatiquement l'hypocrisie du gouvernement indonésien, qui prétendait que les Timorais-Orientaux acceptaient l'intégration à l'Indonésie. Puis, en 1996, le régime reçoit un camouflet diplomatique, lorsque l'évêque catholique du de Dili, Carlos Belo, et José Ramos-Horta,

le principal porte-parole de la résistance du Timor-Oriental à l'étranger, se voient honorés du prix Nobel de la paix. En mai 1998, lorsque Suharto est contraint de démissionner, sur fond de crise économique et politique, l'emprise de l'Indonésie sur le Timor-Oriental est très affaiblie.

### Le référendum de 1999 et ses conséquences

Le nouveau gouvernement du président B. J. Habibie fait de la résolution de la question du Timor-Oriental une priorité. Dès mai 1999, l'Indonésie et le Portugal ont décidé de confier au Secrétaire général de l'ONU une mission de « consultation populaire » pour déterminer si la population locale préfère une autonomie limitée ou l'indépendance intégrale. En juin de la même année, le Conseil de sécurité crée la Mission consultative sur le Timor-Oriental de l'ONU (UNAMET) pour superviser ce référendum et la transition ou bien vers l'autonomie ou bien vers la pleine indépendance. Cependant, le gouvernement indonésien insiste pour garder la responsabilité de la sécurité jusqu'au scrutin, et pendant la période de transition.

La situation tendue et le délai très court n'empêchent pas l'UNAMET d'inscrire, sur les listes électorales, 451 792 électeurs potentiels (pour une population supérieure à 800 000 individus au Timor-Oriental). Le 30 août, plus de 98 % des électeurs enregistrés se présentent aux urnes : 78,5 % rejettent l'autonomie et optent pour l'indépendance. Dès l'annonce du résultat, le 4 septembre, les milices anti-indépendantistes et les forces de sécurité se déchainent, assassinant, violant, pillant et brûlant tout sur leur passage.

On ne connaîtra jamais le nombre exact de morts. La police civile de l'ONU, fin 1999, a reçu des rapports sur plus de 1 000 morts « extrajudiciaires », et le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU rend compte de plus de 100 corps qui ont été exhumés. Les organisations

non-gouvernementales locales, pour leur part, avancent des chiffres beaucoup plus élevés<sup>b</sup>. L'infrastructure du territoire est dévastée. Sous la pression diplomatique internationale, le gouvernement indonésien autorise l'intervention d'une force militaire multinationale conduite par l'Australie. Le 20 septembre, la Force internationale pour le Timor-Oriental (INTERFET) commence à se déployer. En 32 jours, cette dernière contrôle l'ensemble du territoire du Timor-Oriental et son enclave d'Oecussi (Ambeno), au Timor-Occidental.

Le 19 octobre, l'organisme constitutionnel suprême de l'Indonésie, l'Assemblée populaire consultative indonésienne, entérine le vote d'indépendance. Dans la semaine, le Conseil de sécurité de l'ONU crée l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor-Oriental (ATNUTO) pour assurer la sécurité et superviser la transition du territoire vers son indépendance.

#### Les défis de la protection des déplacés

La violence au Timor-Oriental, autant avant qu'après le référendum, provoque le déplacement de quelque 500 000 personnes : environ 250 000 se déplacent à l'intérieur du territoire et 290 000 s'enfuient vers le Timor-Occidental.

Entre le 4 septembre et la mi-octobre (quand l'INTERFET est entièrement déployée), la plupart des déplacés internes se terrent dans les montagnes ou dans des zones contrôlées par la résistance. Les troupes d'INTERFET aident les organisations humanitaires à secourir les habitants de Dili et, au fur et à mesure de leur progression, ceux des autres villes principales ; certaines contrées inaccessibles sont ravitaillées par des largages aériens. Fin octobre, la plupart des déplacés internes ont pu rentrer chez eux. Le HCR prend alors la direction du programme d'assistance, à long terme, aux rapatriés.

La plupart des réfugiés au Timor-Occidental s'entassent dans des camps construits à la hâte, à proximité de la capitale du Timor-Occidental, Kupang,

ou de la ville frontalière d'Atambua. Ils sont à la merci des milices anti-indépendantistes, qui empêchent l'accès des camps aux agences internationales. Les conditions de vie y sont terribles, on y manque de nourriture, d'eau, d'hygiène et de soins médicaux. En novembre 1999, avec la mousson qui aggrave le tout, le nombre de maladies et de décès dus à la mauvaise qualité de l'eau augmente.

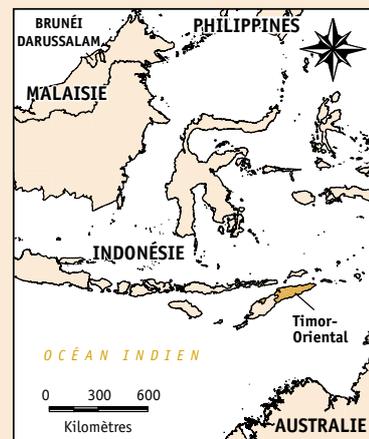
Le HCR organise le rapatriement de ces réfugiés au Timor-Oriental, au grand dam des milices anti-indépendantistes, qui font tout pour empêcher l'opération. Ceux qui sont soupçonnés d'être des sympathisants d'un Timor-Oriental indépendant sont dépouillés de leurs biens, parfois violés ou tués. Au début, le personnel du HCR doit se faire escorter dans les camps par des militaires et des policiers armés pour pouvoir emmener ceux qui désirent être rapatriés. Si les conditions d'accès aux camps s'améliorent peu à peu, les problèmes de sécurité demeurent. Beaucoup de membres des familles de miliciens ne sont, en général, pas disposés à être rapatriés ; les autres, qui voudraient repartir, ne peuvent le faire en raison des campagnes d'intimidation systématiques menées par les milices.

Les premiers rapatriements volontaires, par avion, sont organisés par le HCR le 8 octobre, mais rares sont ceux qui osent s'y présenter, tant est grande la peur des milices. À partir du 21 octobre, des bateaux affrétés par le HCR commencent à faire la navette, transportant 2 000 réfugiés par semaine vers le Timor-Oriental. L'opération est ensuite renforcée par l'aide de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). C'est ainsi que, fin 1999, plus de 130 000 personnes ont été volontairement rapatriées, dont 85 000 dans le cadre de programmes organisés. Mais les miliciens sont toujours dans les camps et découragent les rapatriements, au moyen d'une campagne soutenue sur les conditions de vie au Timor-Oriental et de rumeurs à propos d'atrocités qui y seraient commises.

Il reste encore 150 000 réfugiés dans les camps du Timor-Occidental, fin 1999, dont environ 50 000 parmi les anciens fonctionnaires et membres recrutés localement par l'armée ou la police indonésiennes, avec leur famille. Bon nombre souhaiteront probablement rester en Indonésie, mais beaucoup d'anciens membres des milices essaieront néanmoins de revenir au Timor-Oriental. D'autres sont des réfugiés probablement « pris en otages » et retenus de force. Compte tenu des pressions exercées dans les camps de réfugiés, il est impossible, jusqu'à aujourd'hui, d'analyser, de façon certaine, le comportement de la plupart des Timorais-Oriental résidant encore au Timor-Occidental. En ce qui concerne les rapatriés, un certain nombre d'entre eux ont été attaqués et harcelés pour leur participation présumée dans des milices anti-indépendantistes. De leur côté, le HCR et les autres organisations humanitaires mettent l'accent sur les initiatives de réintégration au Timor-Oriental, qui forment un élément essentiel du processus de reconstruction de la société.

### Le Timor-Oriental et sa région, en 1999

Carte 9.5



L'opération de secours revêt un caractère encore plus politisé quand les forces militaires de l'OTAN prennent part au secours des réfugiés. Les médias internationaux arrosent la planète d'images dramatiques de réfugiés désespérés affluant en Albanie ou massés à la frontière de l'ex-République yougoslave de Macédoine. Il ne fait alors plus guère de doute qu'à court terme, la campagne aérienne déchaîne la violence contre les Kosovars albanais. L'OTAN se préoccupe de plus en plus des réfugiés et le 2 avril, son Secrétaire général, Javier Solana, écrit au Haut Commissaire Ogata pour offrir son aide au HCR dans le cadre des opérations de secours humanitaires. Le Haut Commissaire accepte cette offre par lettre adressée le lendemain et y fait le point sur les principaux domaines dans lesquels ses services sont nécessaires. Il s'agit d'établir un pont aérien pour ravitailler

l'Albanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine en matériel d'urgence, de faciliter les transports et d'aider logistiquement à l'installation de camps de réfugiés<sup>39</sup>.

En acceptant l'offre d'aide de l'OTAN, le HCR permet de répondre rapidement aux besoins des 65 000 Kosovars albanais massés à la frontière de l'ex-République yougoslave de Macédoine. La mise en place immédiate de camps suivie d'un programme d'évacuation vers des pays tiers est la condition *sine qua non* posée par le gouvernement macédonien pour autoriser l'entrée des réfugiés sur son territoire.

La participation de l'OTAN à l'établissement de camps de réfugiés crée un précédent. Le HCR est critiqué par certains observateurs pour son étroite collaboration avec cette organisation sous prétexte que, les forces militaires étant partie liée au conflit, leur participation à l'installation de camps pour les réfugiés ne respecte pas l'obligation d'impartialité de l'opération humanitaire. Pourtant, comme cela avait été le cas au nord de l'Iraq en 1991, les militaires apparaissent comme les mieux à même de fournir l'appui logistique et d'assurer la sécurité nécessaire pour maîtriser la crise humanitaire.

La condition négociée par l'ex-République yougoslave de Macédoine pour laisser ses frontières ouvertes comprend la mise en place d'un « programme d'évacuation humanitaire ». L'initiative est lancée à l'instigation du gouvernement macédonien, fortement soutenu par les États-Unis. Elle est mise en œuvre par le HCR, en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations. Les réfugiés sont transférés de l'ex-République yougoslave de Macédoine vers des pays tiers. Le programme est une nouvelle variante du partage de la charge. Il est entendu qu'il constituera exclusivement une solution à court terme. Le statut juridique et les droits des personnes évacuées dans le cadre du programme sont ambigus, grâce à quoi plusieurs gouvernements appliquent leurs propres normes dans des domaines comme le droit au regroupement familial. Le HCR insiste pour que l'évacuation ait un caractère volontaire, respecte l'unité familiale et s'applique en priorité aux plus vulnérables. Mais il n'est pas facile d'identifier les réfugiés répondant à ces critères, de les enregistrer et de les suivre dans leurs déplacements – alors qu'ils n'ont que peu, ou pas du tout, de papiers d'identité – ni non plus de déterminer les pays de destination les plus appropriés.

Quand la crise prend fin, environ 96 000 réfugiés ont pu bénéficier du programme dans 28 pays hôtes. Le plus grand nombre est dirigé vers l'Allemagne (14 700), les États-Unis (9 700) et la Turquie (8 300) ; la France, la Norvège, l'Italie, le Canada et l'Autriche en accueillent plus de 5 000 chacun. En outre, plusieurs milliers de réfugiés sont transférés par autocar vers l'Albanie.

Les pays donateurs contribuent généreusement à l'opération de secours en Albanie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Force est même de noter la très grande disparité entre le niveau d'aide financière et de ressources accordées par les donateurs pour cette opération et celui des contributions annoncées pour répondre aux nouvelles crises de réfugiés qui se déclarent en Afrique, à la même époque. L'énorme publicité donnée à l'opération de secours dans les Balkans par les médias internationaux montre que les considérations politiques dictent la façon dont les moyens sont fournis. Comme un fonctionnaire du HCR présent dans les Balkans à l'époque le fait remarquer : « Pour beaucoup d'acteurs différents, il était presque impératif d'être là, et d'être vus, en train d'agir directement auprès des réfugiés. Plus il apparaissait clairement que les

## Encadré 9.3 Une justice pénale internationale

Durant les années 1990, pour la première fois depuis les procès de Nuremberg et de Tokyo, à la fin des années 1940, la communauté internationale met en place une série de tribunaux internationaux pour traduire en justice les responsables des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international. En 1993 et 1994 respectivement, des tribunaux internationaux *ad hoc* sont créés à propos de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, et, à la fin de la décennie, un accord est intervenu sur l'instauration d'un Tribunal pénal international.

En abolissant les habitudes culturelles d'impunité, la justice pénale internationale contribue à réduire les violations flagrantes des droits de l'homme qui, souvent, provoquent les déplacements forcés. La justice pénale internationale a aussi un rôle fondamental à jouer en permettant aux réfugiés et aux personnes déplacées de retourner dans leur foyer, une fois les conflits achevés. En effet, la justice fait partie intégrante du processus de réconciliation nationale, sans laquelle la paix est fragilisée et les risques de reprise des hostilités sont élevés.

### Les tribunaux internationaux

Depuis sa création en mai 1993, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ICTY) lutte contre l'impunité de tous les responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité dans l'ex-Yougoslavie. Le travail de ce tribunal s'inscrit dans le lent processus de réconciliation qui est le préalable à une paix durable dans la région.

L'ICTY a publiquement cité à comparaître plus de 90 personnes, mais il se heurte à l'opposition de plusieurs des gouvernements concernés. Par ce fait, presque un tiers des accusés, dont notamment le président yougoslave, Slobodan Milosevic, et le leader serbe de Bosnie, Radovan Karadzic, sont encore en liberté. Pour les autres, les procès, pour la plupart, demeurent encore au stade de l'instruction. Fin 1999,

8 accusés ont été jugés coupables de violations des « lois » ou « pratiques » de la guerre, d'infractions graves aux conventions de Genève de 1949 sur le « droit de la guerre » ou de crimes contre l'humanité, et ont été condamnés à des peines allant jusqu'à quarante ans de prison.

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPR), est créé en novembre 1994 pour juger ceux qui ont perpétré le génocide de 1994. Sa tâche s'est avérée extrêmement difficile. En novembre 1999, le TPR n'avait pu mener jusqu'à leur terme que quatre procès, et examiner deux autres cas d'accusés ayant plaidé coupables. Seuls 5 accusés ont été condamnés, leurs peines allant de quinze ans de prison à la perpétuité.

Malgré tous ses problèmes de procédure et ses échecs, il ne faut pas sous-estimer la contribution fondamentale du Tribunal à la justice internationale et au développement d'un corpus de droit pénal international. Par exemple, la condamnation d'un ancien maire rwandais, en 1998, ne relève pas seulement d'une application remarquable par sa nouveauté de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, mais elle constitue aussi un précédent important en ce qui concerne l'interprétation des actes de violence sexuelle et de viol, dans le cadre de conflits armés.

Mais la communauté internationale n'a pas fait preuve de la même fermeté pour des crimes, non moins graves, commis dans d'autres points du globe. Au Cambodge, par exemple, les Khmers rouges ont tué plus d'un million de leurs compatriotes dans les années 1970, et la perspective d'une action en justice contre les responsables commence à peine à se faire jour. Plus récemment, des crimes parmi les plus abominables ont été commis en Sierra Leone sur des civils, y compris des mutilations délibérées sur des bébés et des jeunes enfants. Pourtant, l'accord de paix de 1999, signé dans ce pays,

accorde l'amnistie générale pour tous ces crimes. Certains États, qui ne souhaitent pas invoquer la justice pénale, tentent de remédier quelque peu à une totale impunité, en établissant des commissions de « vérité et réconciliation ». Mais, le plus souvent, dans beaucoup d'autres pays qui ont subi des pertes énormes au sein de la population civile au cours de conflits des plus brutaux et des plus longs, on déplore encore l'absence de poursuite en justice pénale ou de toute autre solution.

### Vers un Tribunal pénal international

En juillet 1998, ces préoccupations générales sont, en partie, satisfaites, par l'heureux dénouement d'un long processus de consultations à propos de la création d'un Tribunal pénal international. On reconnaît ainsi que l'existence d'une véritable institution universelle régissant l'application d'une justice pénale internationale dissuaderait bon nombre des auteurs potentiels de tels crimes et contribuerait à la prévention de ces situations qui provoquent des flux de réfugiés.

Dans une déclaration interorganisations, publiée en mai 1999, le HCR et d'autres agences humanitaires encouragent tous les États à signer et à ratifier sans tarder le statut de Rome du Tribunal pénal international, en vue de traduire en justice les responsables de violations graves du droit humanitaire international et des droits de l'homme. Ces organisations invitent aussi les États à assumer les responsabilités qui leur incombent, dans la protection des populations civiles, devenues des cibles intentionnelles dans un nombre croissant de conflits.

Fin 1999, 6 États ont ratifié le statut du Tribunal pénal, alors qu'il en faut 60 pour qu'il entre en vigueur. À l'heure actuelle, les discussions se poursuivent à New York pour définir, en détail, les crimes visés par le statut, ainsi que pour mettre au point les règles de procédure du Tribunal.

bombardements n'avaient aucun effet sauf celui de pousser les réfugiés hors du Kosovo, et plus les gouvernements se sentaient obligés d'être vus en train de s'occuper d'eux<sup>40</sup>. » Au lieu de fournir une assistance multilatérale par l'intermédiaire d'organisations comme le HCR, les gouvernements accordent des sommes colossales à leurs ONG nationales ou directement aux gouvernements albanais et macédonien.

Pour le HCR, cela complique énormément son rôle d'« agence chef de file ». Des camps sont dressés et utilisés sans que le HCR soit même informé de leur existence. Ces aides bilatérales présentent des niveaux d'efficacité extrêmement variables et, pour beaucoup d'acteurs, la visibilité est souvent plus importante que l'impact et la coordination des secours. Le Haut Commissaire Ogata en appelle aux gouvernements pour qu'ils

n'affaiblissent pas l'action des organisations humanitaires internationales comme le HCR, en les contournant. Elle souligne aussi que les secours multilatéraux constituent un gage d'impartialité, puisque qu'ils sont fournis aux « personnes elles-mêmes, bien au-delà des intérêts des États<sup>41</sup> ».

## La reconstruction du Kosovo

Le 9 juin 1999, la République fédérale de Yougoslavie accepte officiellement un plan de paix prévoyant le retrait de toutes les forces serbes du Kosovo, le rapatriement libre et en toute sécurité de tous les réfugiés et de toutes les personnes déplacées, ainsi que l'établissement d'une mission des Nations Unies, autorisée par la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le 12 juin, la Force dirigée par l'OTAN pour le Kosovo (KFOR), avec des troupes russes dans ses rangs, commence à s'y déployer.

Dans les trois semaines qui suivent, 500 000 personnes reviennent et, fin 1999, plus de 820 000 Kosovars albanais sont rentrés (y compris ceux qui étaient partis avant le 24 mars). Ils retrouvent une société sans administration civile, sans police, sans système juridique ou judiciaire, où tous leurs biens ont été détruits. Ces rapatriés risquent aussi leur vie, car les mines, les objets piégés et les obus non éclatés sont nombreux.

Découvrant les dizaines de milliers de maisons détruites ou saccagées au Kosovo, le HCR et d'autres organisations humanitaires s'attellent immédiatement à un programme de réhabilitation à grande échelle. Mais l'offre d'une aide matérielle aux Kosovars albanais rapatriés n'est qu'un des nombreux défis de la restauration de la paix au Kosovo. Toute la société est profondément et gravement traumatisée par la guerre et par les événements passés. La situation sécuritaire y est très instable. Les fonds injectés dans la campagne aérienne de l'OTAN étaient énormes comparés à l'investissement dans l'après-guerre – autant au plan politique qu'économique.

La Mission des Nations Unies pour l'administration provisoire au Kosovo (MINUK) est chargée par le Conseil de sécurité de l'ONU d'assurer provisoirement l'administration civile. Elle est investie de la responsabilité publique dans tous les domaines, des services sociaux jusqu'à l'habitat, en passant par le maintien de l'ordre public. Les carences du passé s'ajoutant aux destructions de la guerre, tous les secteurs clés – électricité et eau, santé et éducation, usines et petites entreprises, agriculture et communication – sont à réhabiliter de façon pressante.

Hormis l'énormité de la tâche de reconstruction, le plus gros défi pour la KFOR et pour la mission menée par l'ONU se révèle être la protection des Serbes, des Tziganes (Roms) et des autres minorités restées au Kosovo. Les Kosovars albanais attaquent et intimident les Serbes et d'autres groupes minoritaires soupçonnés d'avoir participé ou collaboré aux atrocités commises. En trois mois, jusqu'à 200 000 Serbes et autres groupes minoritaires quittent le Kosovo dans le contexte de ce qu'on nommera la « purification ethnique à l'envers ». Malgré l'insistance des gouvernements de l'OTAN pour la préservation du caractère multiethnique du Kosovo, et malgré les promesses des dirigeants kosovars albanais, la province est divisée entre, d'une part, les territoires habités par les Albanais du Kosovo et, d'autre part, les zones et les poches où sont restés des Serbes et des Tziganes. Depuis juin 1999, le HCR et d'autres organisations humanitaires ont conduit un certain

nombre d'actions, en coopération avec la KFOR et la MINUK, visant à protéger et à assister les Serbes et les autres minorités du Kosovo.

Entre-temps, la fuite des Serbes du Kosovo vers d'autres régions de la République fédérale de Yougoslavie pèse lourd sur un pays déjà en proie aux effets des sanctions internationales prolongées et des bombardements aériens. Même avant ce dernier afflux, la République fédérale de Yougoslavie accueillait plus de 500 000 réfugiés de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, ce qui en faisait le pays d'accueil le plus important de la région.

### **Les limites de l'action humanitaire en temps de guerre**

Pendant la dernière décennie du xx<sup>e</sup> siècle, les organisations humanitaires opérant dans des pays déchirés par la guerre ont sauvé des milliers de vies humaines et grandement soulagé les victimes de la guerre. Une des grandes leçons que l'on retiendra de cette décennie, pourtant, est qu'en situation de conflit l'action humanitaire peut facilement être manipulée par les belligérants, et renforcer ainsi la position d'un pouvoir abusif. De plus, le secours matériel fourni par les organisations humanitaires peut alimenter les économies de guerre et contribuer à soutenir et à prolonger le conflit.

Des leçons importantes ont encore été retirées ces dernières années en ce qui concerne le recours aux forces armées pour protéger les victimes civiles des guerres. Dans un rapport, extrêmement critique, sur la chute de Srebrenica, soumis en novembre 1999 à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Secrétaire général, Kofi Annan, résume ainsi la plus importante :

La leçon cardinale de Srebrenica est que toute tentative délibérée et systématique de terroriser, d'expulser ou d'assassiner une population entière doit faire l'objet d'une réaction décisive avec tous les moyens nécessaires et avec la volonté politique d'appliquer ces mesures, jusqu'à leur conclusion logique. Dans les Balkans, durant cette même décennie, il a fallu apprendre cette leçon non pas seulement une, mais deux fois. Dans les deux cas, en Bosnie et au Kosovo, la communauté internationale a tenté de négocier le règlement de la crise avec un régime sans scrupule et meurtrier. Dans les deux cas, il a fallu faire usage de la force pour arrêter un programme planifié et systématique d'élimination et d'expulsion de civils<sup>42</sup>.

Bien trop souvent au cours des années 1990, les organisations humanitaires, comme le HCR, ont été laissées seules face à des problèmes de nature essentiellement politique. Et dans chaque cas, les limites de l'action humanitaire sont clairement apparues. Comme le souligne le Haut Commissaire Ogata avec une insistance grandissante tout au long de la décennie, les opérations de secours d'urgence ne doivent pas être un substitut à une action politique, ferme et prompt, pour s'attaquer aux causes premières des conflits<sup>43</sup>.