

Pour une implication des acteurs non-étatiques envers les déplacés internes

par Greta Zeender

[Publié dans la Revue des Migrations Forcées, Supplément décembre 2005, Déplacés internes: l'avenir en matière de protection et d'assistance, pp. 22-23]

Des millions de personnes sont à la merci d'acteurs non étatiques. Là où les gouvernements nationaux ont perdu le monopole du recours à la force et où le système judiciaire ne fonctionne plus, de nombreux crimes sont commis impunément. Dans ce contexte, peut-on en faire plus pour encourager les acteurs non étatiques à protéger les personnes déplacées?

L'Appel de Genève¹ donne la définition suivante d'« Acteur Non Etatique » (ANE) : « tout groupe armé qui exerce des activités hors du contrôle de l'État et qui a recours à la force afin d'atteindre ses objectifs politiques ou quasi-politiques. Les acteurs non étatiques comprennent certains groupes armés, les groupes rebelles, les mouvements de libération et les gouvernements de facto. » Dans le présent article, il sera uniquement question des ANE ayant des objectifs politiques définis, ce qui exclut les organisations criminelles, même si leurs actions sont parfois similaires.

Certains ANE s'apparentent à des gouvernements, car ils dirigent des États de facto qui possèdent toutes les caractéristiques d'un véritable État, excepté la reconnaissance internationale. On trouve des ANE actifs dans 28 des 49 pays affectés par des déplacements dus à des conflits, et, dans onze de ces pays, certains contrôlent une partie du territoire. Les gouvernements de quelques pays n'exercent presque aucun contrôle réel en dehors de la capitale ou ont officiellement accepté une partition de facto et temporaire de l'État. Souvent, les activités des ANE ne se limitent pas aux frontières d'un seul pays.

L'indifférence des ANE pour le droit international se manifeste par le recours à la torture, à la violence sexuelle, aux attaques aveugles, aux enlèvements, au recrutement forcé (surtout d'enfants), au travail forcé, au pillage et aux incendies de maisons. Les personnes déplacées sont généralement considérées comme des collaborateurs ennemis tant par les gouvernements que par les ANE, qui décident souvent de les attaquer pour leur connivence réelle ou présumée. La présence d'ANE dans les camps de personnes déplacées ou parmi d'autres civils estompent la distinction entre combattants et non-combattants. Les ANE ralentissent par ailleurs l'arrivée d'aide humanitaire et peuvent imposer des obstacles bureaucratiques en forçant les organismes humanitaires à s'enregistrer dans des zones sous leur contrôle. En 2004, des attaques d'ANE perpétrées contre des travailleurs humanitaires ou des soldats de la paix ont été rapportées dans une douzaine de pays affectés par des déplacements internes. Par conséquent, la communauté humanitaire est maintenant obligée de s'en remettre à du personnel local et à des ONG nationales pour aider les personnes déplacées et les migrants de retour, notamment en Iraq, ou de faire appel à des escortes armées pour fournir de l'aide.

L'implication des ANE

La majorité des personnes déplacées est affectée par des situations de conflit n'ayant pas de caractère international, lesquelles sont explicitement visées par l'Article 3 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre² et par le Protocole additionnel II de 1977. Or, pour rappeler aux ANE leurs responsabilités à l'égard des populations civiles, nous devons avant tout nous appuyer sur les Principes directeurs relatifs au déplacement

de personnes à l'intérieur de leur propre pays, incluant des éléments de droit humanitaire international ayant force exécutoire tant pour les États que pour les ANE.

Bon nombre d'acteurs s'intéressent à la question des ANE. De concert avec tout le reste du réseau de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) oeuvre à la promotion du droit humanitaire à l'aide d'ateliers et de cours auxquels participent des ANE. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies impose des sanctions contre certains groupes armés. Les rapporteurs spéciaux de l'ONU discutent avec des ANE de préoccupations relatives aux droits de la personne, et des organismes de l'ONU entretiennent un dialogue avec les acteurs en question afin de garantir l'accès aux populations vulnérables. Dans certains pays affectés par des déplacements internes, les efforts relatifs aux ANE ont mené au déminage de certaines zones et à la démobilisation d'enfants soldats. Toutefois, peu d'initiatives portent uniquement sur les droits des personnes déplacées.

Le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (CNR) est préoccupé par le rôle des ANE, car ceux-ci peuvent entraver les efforts d'assistance et mettre en péril la sécurité du personnel ainsi que des bénéficiaires. Nous avons fait participer des ANE à des ateliers de formation sur la protection des personnes déplacées, et nous avons utilisé les Principes Directeurs comme cadre de discussion, ce qui nous a permis de discuter en toute impartialité de la situation spécifique de groupes particuliers de personnes déplacées. Les ateliers ont servi à examiner les causes de déplacement, le lieu où se trouvent les personnes déplacées, les principaux problèmes qu'elles rencontrent pendant leurs déplacements, le cadre juridique qui les protège, les solutions durables possibles et les besoins particuliers des femmes et des enfants déplacés. Les travaux du CNR nous conduisent à recommander les mesures suivantes :

améliorer l'analyse selon le contexte : tant que les organismes n'auront pas amélioré leur compréhension des structures et des motivations des ANE, de leurs relations avec les personnes déplacées et des types d'infractions qu'ils commettent, ils ne pourront pas planifier la formation ou identifier les personnes-ressources appropriées

clarifier les objectifs et la portée de la formation : cette mesure est essentielle si on veut éviter des attentes irréalistes de la part des personnes déplacées, des groupes de la société civile et des représentants d'ANE

diffuser les Principes directeurs : maintenant que les Principes directeurs sont disponibles dans 33 langues, il est essentiel que les organismes concernés en distribuent des copies et organisent des ateliers – destinés aussi bien aux représentants gouvernementaux qu'aux ANE – permettant aux participants de discuter des principes en question et de leurs conséquences pratiques pour les personnes déplacées. Le CNR est conscient que cela ne sera pas tâche aisée, car il est possible que les États invités à participer soient eux-mêmes responsables de la violation de droits de la personne, hostiles aux arguments en faveur des droits de la personne ou ne reconnaissent pas ouvertement leurs relations avec des groupes armés.

obtenir des engagements de la part d'ANE et clarifier, s'il y a lieu, en quoi ceux-ci peuvent collaborer avec des organisations nationales ou internationales afin de combler les besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées

encourager les visites d'observation sur le terrain : celles-ci, surtout lorsqu'elles sont dirigées par l'ONU, peuvent permettre à des ONG nationales et internationales d'aborder des questions avec des ANE, tout en les protégeant contre le harcèlement et les menaces d'expulsion

encourager l'ONU à obtenir la participation des ANE : l'ONU doit s'engager sur la même voie que celle prise par Francis Deng (ancien représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées), qui a réussi à persuader des ANE et des autorités de facto – notamment en Ossétie

du Sud, en Abkhazie, au Sud du Soudan et aux Philippines – de reconnaître la pertinence des Principes directeurs

promouvoir la mise en commun de l'information : les organismes doivent attirer l'attention du CICR et des organismes de défense des droits de la personne sur les violations constatées; Parce que les ONG ne peuvent mettre en péril la sécurité de leur personnel, elles devraient communiquer les renseignements qu'elles obtiennent aux organisations qui ont l'expertise dans l'exercice de pressions auprès des contrevenants

inciter les organisations régionales à déterminer comment les ANE pourraient protéger les personnes déplacées. L'Union européenne a ouvert la voie en exhortant les ANE à interdire l'utilisation de mines anti-personnelles,³ mais, comme la plupart des personnes déplacées et des ANE se trouvent en Afrique, il serait souhaitable que le rapporteur spécial de l'Union Africaine sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique s'entretiennent directement avec les ANE.

Conclusion

Faire participer les ANE à la protection des personnes déplacées représente un défi considérable que l'ONU, les organisations régionales et les ONG cherchent depuis peu à relever à l'aide d'initiatives diverses. L'expérience du CNR et d'autres organisations montrent que des progrès sont possibles, surtout lorsque les ANE contrôlent un certain territoire et cherchent à obtenir la reconnaissance internationale. La clarification des responsabilités des ANE à l'égard des personnes déplacées, la promotion des Principes directeurs et l'attention accrue accordée à la question des relations entre les ANE et les personnes déplacées peuvent commencer à changer la frustration en espoir, et éventuellement mener à l'atteinte de nos objectifs.

Greta Zeender est analyste principale de pays et agente de formation du CNR au sein du Global IDP Project⁴. Courriel : greta.zeender@nrc.ch. Le présent texte est basé sur un article plus long, « Engaging Armed Non-State Actors on IDP Protection », publié dans le numéro spécial de Refugee Survey Quarterly sur les personnes déplacées et les défis de la protection internationale, édité par Vincent Chetail.

¹ ONG ayant pour objectif d'inciter les ANE à cesser d'utiliser des mines anti-personnelles : www.genevacall.org (version française à venir)

² www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/92_fr.htm

³ Texte de la Résolution du Parlement européen sur les actions en faveur de l'adhésion des acteurs autres que les États à l'interdiction totale des mines terrestres anti-personnelles : <http://www.europarl.eu.int/pv2/pv2?PRG=QUERY&APP=PV2&LANGUE=FR&TYPEF=B5&YEAR=01&NUMERO=0542&FILE=BIBLIO&PLAGE=1>

⁴ www.idproject.org