

Tendre la main aux communautés

Le prochain défi pour le maintien de la paix

www.oxfam.org



Un Conseiller de police pour l'Opération hybride Union Africaine/ Nations Unies au Darfour (MINUAD) part en patrouille au camp de déplacés de Zam Zam près d'El Fasher, Nord Darfour, Soudan. 20 octobre 2010. UN Photo/Olivier Chassot.

Dans les pays ravagés par les conflits armés, les civils continuent à payer le prix fort des hostilités persistantes alors que, trop souvent, les gouvernements et les opérations internationales de maintien de la paix ne parviennent pas à empêcher les atrocités. Le travail des missions de maintien de la paix dans les régions touchées par les conflits, comme la République Démocratique du Congo et le Sud Soudan, montre qu'il est possible de faire plus, y compris malgré les contraintes existantes. Mais il faut faire bien davantage. Même si rien ne peut remplacer la volonté politique, les missions de maintien de la paix peuvent sauver des vies en allant plus efficacement vers les communautés qu'elles tentent de protéger.

Résumé

La protection des civils contre les pires ravages de la guerre est un dilemme auquel les organismes internationaux sont confrontés depuis des décennies. Cependant, malgré les enseignements tirés des atrocités notamment commises au Rwanda et à Srebrenica, les civils continuent d'être victimes des conflits armés, y compris en y étant trop souvent directement pris pour cibles.

En définitive, les gouvernements nationaux doivent avoir la volonté et la capacité de protéger leurs citoyens, et les efforts nationaux de consolidation de la paix et de réforme du secteur de la sécurité doivent plus que jamais être soutenus. Dans l'intervalle, les opérations internationales de maintien de la paix demeurent un outil très important et unique pour la protection des civils et peuvent avoir une influence sur la vie ou la mort de milliers de personnes vulnérables.

Là où les gouvernements sont réticents ou incapables d'assumer leur responsabilité de protéger les civils, des opérations de maintien de la paix peuvent être mandatées pour apporter une protection directe aux civils menacés de violence physique imminente. Dans de telles circonstances, les communautés espèrent de manière légitime que la présence de soldats de la paix les protégera. Les échecs éventuels des gouvernements ou des Casques bleus à protéger les civils, lorsqu'ils adviennent, ont un coût humain énorme.

La protection des civils n'est pas une tâche facile, en particulier lorsque la violence dure depuis longtemps, que le nombre de soldats de la paix et les ressources à leur disposition sont limités, et que les communautés les plus vulnérables sont situées dans des régions éloignées et isolées. L'absence d'interprètes, y compris d'interprètes féminines, fait qu'il est difficile de comprendre les préoccupations des communautés et de répondre efficacement aux besoins spécifiques des femmes et des enfants.

Ces problèmes sont encore aggravés par les incohérences liées à l'interprétation des mandats de protection des civils et aux pratiques de terrain des missions de maintien de la paix. La compréhension et l'engagement en faveur de la protection des civils varient considérablement d'une direction de mission à l'autre. Sur le terrain, la volonté des bataillons de tendre la main aux communautés et de prendre des mesures robustes varie énormément et, trop souvent, le personnel civil est peu enclin à être stationné dans les communautés éloignées ou enclavées. L'absence de lignes directrices claires ainsi que la formation et préparation médiocres du personnel signifient que trop d'unités de maintien de la paix arrivant dans leur pays de déploiement ignorent ce que signifie la protection des civils et la manière dont celle-ci doit être assurée.

En outre, les opérations internationales de maintien de la paix sont soumises à une pression croissante, des obstacles sont posés dans l'exercice quotidien de leurs missions, voire, comme au Tchad, à leur présence sur le terrain.

Trop souvent, les missions de maintien de la paix ne peuvent compter sur le soutien politique systématique du Conseil de sécurité des Nations unies pour garantir qu'elles peuvent s'acquitter efficacement de leurs tâches et accéder aux endroits politiquement sensibles.

Dans le cadre des processus de réforme du maintien de la paix des Nations Unies, bon nombre de ces problèmes sont reconnus et on étudie actuellement comment “répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain”¹, y compris en garantissant que les mandats de maintien de la paix se traduisent par “des mesures efficaces sur le terrain”².

Des efforts sont réalisés pour répondre au besoin de d'orientation claire afin que les missions de maintien de la paix remplissent leur mandat de protection des civils. Des résolutions récentes du Conseil de sécurité ont souligné que la protection des civils devait être prioritaire pour les missions de maintien de la paix³, et elles se sont concentrées tant sur des mesures spécifiques pour atteindre cet objectif que sur l'évaluation et la mise en œuvre de meilleures pratiques⁴.

Malgré ces initiatives louables, les effets, pour ceux qui en ont le plus besoin, se font lentement sentir sur le terrain – que ce soit pour une femme congolaise dans les Kivus ou une femme soudanaise au Darfour. Néanmoins, le point de vue qui est le plus souvent absent des discussions relatives à la protection des civils est précisément celui des personnes que les Casques bleus sont chargés de protéger. Les communautés sont les mieux qualifiées pour évaluer l'incidence des missions de maintien de la paix des Nations Unies sur leur propre sécurité, elles ont le plus à gagner de leur succès et le plus à perdre lorsque les missions échouent. Pourtant, les communautés touchées sont rarement impliquées dans leur conception, leur mise en œuvre ou leur évaluation.

Ce rapport entend soutenir les initiatives visant à améliorer les activités de missions de maintien de la paix censées assurer une meilleure protection des civils. Il souligne à quel point le dialogue avec les communautés est essentiel afin de gérer les attentes, établir la confiance entre les soldats de maintien de la paix et les communautés, et garantir que les Casques bleus soient mieux à même de comprendre et répondre aux menaces contre les civils dans un endroit donné. C'est souvent dans les endroits les plus isolés et enclavés que doivent se rejoindre les efforts de la communauté internationale en matière de protection des civils et les personnes qui ont besoin de cette protection. Par conséquent, le présent rapport passe en revue un certain nombre d'initiatives récentes prises par les Casques bleus, qui font espérer une amélioration de la protection des civils et de la communication entre les soldats de maintien de la paix et les communautés, et il identifie les principaux facteurs qui influent sur leur réussite ou leur échec aux yeux des communautés.

L'étude s'appuie sur la vaste expérience d'Oxfam en matière de protection et sa présence dans les communautés touchées par le conflit. Elle est étayée par des recherches de terrain au Sud Soudan et en RDC, y compris des entretiens et des discussions de groupe menés auprès des femmes et des hommes appartenant aux communautés touchées.

Tenter de répondre aux souhaits et besoins des communautés

Les communautés interrogées étaient unies dans leur désir de renforcer le dialogue et la communication avec les Casques bleus. Sans ce dialogue, les missions de maintien de la paix passent à côté d'informations cruciales et risquent de perdre la confiance de la population. Les communautés, les humanitaires et les Casques bleus ont donc salué l'implication des interprètes de liaison communautaires, qui nouent des relations avec les communautés et aident les soldats de la paix à mieux comprendre leurs préoccupations.

Les initiatives visant à améliorer la protection des civils font intervenir différents types de patrouilles - patrouilles nocturnes, patrouilles autour des marchés, patrouilles pour ramasser le bois de chauffage - très appréciées par les communautés. Par exemple, lorsque la mission de maintien de la paix des Nations Unies au Congo, la MONUSCO, a commencé à effectuer des patrouilles le long d'une route dangereuse menant à un marché dans le Nord Kivu, des centaines de personnes ont à nouveau pu se rendre au marché pour vendre et acheter des produits en toute sécurité⁵. De même, des patrouilles menées par les soldats de maintien de la paix au Darfour ont permis à des centaines de femmes menacées d'attaque d'aller chercher du bois de chauffage avec davantage de sécurité.

Les lignes téléphoniques d'urgence, testées en RDC et au Tchad, et qui permettent aux communautés d'appeler directement les bases de maintien de la paix, ont également favorisé une meilleure communication entre les communautés et les missions de maintien de la paix. Bien qu'il y ait eu des problèmes au démarrage, les communautés ont manifesté leur soutien à cette initiative.

Certaines missions ont tenté de développer des mécanismes permettant d'obtenir et de partager plus facilement des informations en vue d'analyser plus efficacement les menaces. Elles ont notamment recouru à des équipes conjointes de protection réunissant du personnel civil et militaire, et utilisé des grilles pour la notification des informations. Il y a également eu des initiatives visant à lutter contre l'impunité par le biais d'équipes conjointes de vérification. La mission de maintien de la paix au Tchad (MINURCAT), qui s'est maintenant retirée sous la pression du gouvernement, a fourni un appui à une force de police locale (le DIS), certaines communautés ayant déclaré que grâce à sa présence, elles se sentaient plus en sécurité. Les efforts de la MINURCAT pour renforcer les forces de police locales ont également donné d'importantes leçons pour les réformes plus générales du secteur de la sécurité.

Ces mesures ont eu un succès mitigé sur le terrain, mais celles que les communautés identifient comme étant les plus efficaces pour améliorer leur sécurité ont un certain nombre de caractéristiques communes.

Parmi celles-ci :

- elles répondent aux demandes directes des communautés ou à des besoins de protection spécifiques qui ont été identifiés ;
- elles sont mises au point par les Casques bleus sur le terrain pour tenter de répondre à des besoins et lacunes spécifiques, souvent en consultation avec les communautés ;

- elles créent des liens entre les communautés et les soldats de maintien de la paix, et entre ces derniers et d'autres acteurs de terrain ;
- elles obtiennent, canalisent et utilisent efficacement l'information ; et
- elles combinent les points forts de toute une série d'acteurs (civils et militaires, humanitaires et communautés) pour exploiter au mieux les différentes compétences et capacités qu'ils apportent à la tâche.

Recommandations pour l'amélioration de la protection des civils

Les initiatives présentées dans le présent document démontrent que des mesures concrètes bien nécessaires sont prises pour améliorer la protection des civils, mais que ces initiatives ont eu un succès relatif et reçu un accueil mitigé dans les communautés. Il faut intensifier les mesures pour optimiser l'efficacité des missions de maintien de la paix et protéger les personnes les plus vulnérables contre la violence. Même compte tenu des contraintes actuelles, les missions de maintien de la paix peuvent aujourd'hui faire plus pour améliorer leur capacité à protéger les civils. Assurer une réelle protection sur le terrain nécessite un dialogue permanent entre les initiatives développées sur le terrain, leur évaluation, leur développement et leur institutionnalisation entreprises au plus haut niveau.

- Les missions de maintien de la paix doivent impliquer les communautés dès les premières phases préparatoires du déploiement et continuer tout au long de la mission.
- Les missions doivent veiller à ce que les différentes composantes de la mission (civile, militaire et de police) collaborent efficacement. Sur le terrain, le personnel civil doit avoir une expérience suffisante pour que sa contribution et ses recommandations soient prises en compte.
- Les missions doivent élaborer des stratégies de communication publiques pour s'assurer que les communautés connaissent le rôle, les activités et les limites de la mission.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies doit exiger des évaluations précises des résultats. Ces évaluations doivent se baser sur des indicateurs mesurables. La perception par les communautés de leur propre sécurité est une mesure essentielle pour évaluer comment les stratégies de protection efficaces sont⁶ et devraient être incorporées dans ces évaluations.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies doit être prêt à fournir un appui politique solide pour permettre aux missions d'avoir accès aux communautés vulnérables et de remplir leur mandat de protection des civils.
- Les États membres des Nations unies doivent allouer les ressources humaines et techniques suffisantes pour financer les mesures de protection des civils.
- Le DOMP doit veiller à un recrutement approprié (en particulier de femmes), ainsi qu'à la formation et au déploiement de civils sur le terrain.

- Les missions doivent veiller à ce que les outils et initiatives élaborés et/ou mis en œuvre sur le terrain aient des objectifs clairs et prévoient des mécanismes pour mesurer l'impact, notamment par la concertation avec la communauté. Ceux-ci devraient être évalués, de façon à pouvoir être adaptés en conséquence à d'autres contextes pertinents.
- Le DOMP doit institutionnaliser et systématiser les meilleures pratiques et veiller à ce que l'attribution des ressources nécessaires à cette fin se poursuive.

Notes

- ¹ “DOMP/DAM (2009) “Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies”, New York : Nations Unies, p. III.
- ² DPKO/OCHA (2009), ‘Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations’, New York: Nations Unies . (ci-après le rapport “OCHA/DOMP”).
- ³ Voir notamment, la résolution 1888 (2009), paragraphe 19, du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- ³ Voir par exemple la résolution 1856, paragraphe 6, et la résolution 1925, paragraphe 11, du Conseil de Sécurité des Nations Unies : ‘Souligne que la protection des civils doit être la priorité lorsqu’il s’agit de décider de l’usage des capacités et ressources disponibles...’ S/RES/1856 (2008) et S/RES/1925 (2010).
- ⁴ Voir par exemple la résolution du Conseil de Sécurité 1894, paragraphe 26. S/RES/1894 (2009), 11 novembre 2009. Egalement SC/RES/1925 (2010), paragraphe 12(f).
- ⁵ Interviews d’Oxfam avec la MONUSCO et des ONGI, 17–18 juillet 2010, Kitchanga, Nord Kivu, RDC.
- ⁶ Le concept opérationnel du DOMP/DAM sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (2009, paragraphe 25) recommande qu’un élément important pour déterminer si la mission atteint les objectifs articulés dans sa stratégie de protection est, entre autres, de solliciter régulièrement les réactions des communautés locales qu’elle sert.

Ce document a été rédigé par Clea Kahn. Il fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur le développement et les questions relatives aux politiques humanitaires. Oxfam tient à remercier pour leur aide à sa production Kirsten Hagon, Francisco Yermo, Ellie Kemp, Verity Johnson et Maya Mailer, et le personnel d'Oxfam sur le terrain, en particulier Igor Hodson et Emma Fanning, pour avoir facilité la recherche de terrain. Oxfam tient également à remercier tous ceux qui ont contribué à la recherche, y compris les organisations locales et les représentants du gouvernement, ainsi que le personnel de mission et les représentants des organisations humanitaires pour leur temps, leurs précieuses informations et leurs conseils.

Cette publication est soumise au droit d'auteur, mais le texte peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être obtenue et des frais peuvent être demandés. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information complémentaire sur les questions soulevées dans ce document, veuillez contacter : advocacy@oxfaminternational.org

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-84814-765-3 en novembre 2010.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans 99 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de),
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Intermon Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org),
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent en vue d'une éventuelle affiliation complète :

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Ucodep (Italie) www.unicodep.org

Veuillez écrire aux agences ci-dessus pour demander un supplément d'information, ou rendez-vous sur le site web www.oxfam.org. E-mail : advocacy@oxfaminternational.org.