



Centre for
Humanitarian
Dialogue

PRÉSENCE PROACTIVE

Stratégies déployées sur le terrain
pour la protection des civils

Résumé

Le Centre pour le Dialogue Humanitaire est une organisation indépendante et impartiale, basée à Genève, en Suisse, qui se consacre à la promotion des principes humanitaires, la prévention des conflits et l'atténuation de ses effets par le dialogue.

114 rue de Lausanne

1202 Genève

Suisse

Tél : +41 22 908 1130

Fax : +41 22 908 1140

E-mail : info@hdcentre.org

Site Internet : www.hdcentre.org

© Copyright Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire, 2006

La présente publication ne peut être reproduite, en totalité ou partiellement, qu'avec une autorisation écrite et en identifiant la source.

Remerciements

Liam Mahony a dirigé les travaux de recherches effectués pour ce projet et rédigé ce rapport. Il a joué un rôle pionnier tant dans la théorisation que dans la pratique de la protection internationale et a travaillé pour de nombreuses organisations sur des questions touchant à la protection des droits humains, au sein comme en dehors du système des Nations unies. Il a été assisté dans son travail par Deborah Mancini-Griffoli et Hugo Slim, membres du Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre) où ils sont chargés du travail relatif à la protection des civils. David Petrasek, Directeur de la stratégie au HD Centre, a coordonné le projet.

Nous remercions tous ceux qui ont collaboré à cette recherche, notamment lors des missions de terrain en Colombie, au Soudan (Darfour) et au Sri Lanka. En tout, quelque 250 personnes ont été interrogées au cours de ce travail de recherche.

Nous remercions nos donateurs pour leur soutien, notamment la Fondation Rockefeller, les Affaires étrangères et Commerce international Canada (DFAIT-MAECI) et le ministère royal norvégien des Affaires étrangères.

CONTENTS

1. Introduction
2. Lorsque la présence sur la terrain assure une protection
3. Informations, analyse et élaboration de stratégies
4. Une diplomatie soutenue à des niveaux multiples
5. Stratégie de visibilité
6. Soutien actif et développement des capacités locales
7. Organiser des rencontres et réunir
8. Plaidoyer public
9. Ne pas nuire
10. Defis en matiere de securite
11. Defis institutionnels



Contribuer à l'amélioration de la réponse qu'apporte la communauté internationale aux conflits armés

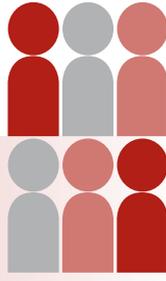
Le Centre pour le Dialogue Humanitaire est une fondation indépendante basée à Genève, en Suisse, dont l'objectif est de prévenir les souffrances causées par la guerre. Son approche humanitaire repose sur le postulat que la prévention et la résolution des conflits armés constituent le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. À cette fin, la fondation encourage et facilite le dialogue entre belligérants.

Le HD Centre est neutre et impartial et il ne soutient que les solutions qui offrent la meilleure perspective pour une paix juste et durable, dans le respect du droit international.

Il vise, par ses actions, à contribuer aux efforts entrepris pour améliorer la réponse qu'apporte la communauté internationale aux conflits armés. Le HD Centre croit qu'un dialogue fondé sur les principes humanitaires peut jouer un rôle dans le règlement politique des conflits armés, et que les initiatives informelles menées par une institution privée peuvent se révéler un complément utile aux efforts de la diplomatie officielle.

En poursuivant ses objectifs, le HD Centre reste ouvert aux nouvelles approches ; il demeure attaché aux principes d'apprentissage et de collaboration avec des personnes ayant des points de vue alternatifs, et venant d'horizons professionnels et géographiques différents.

1

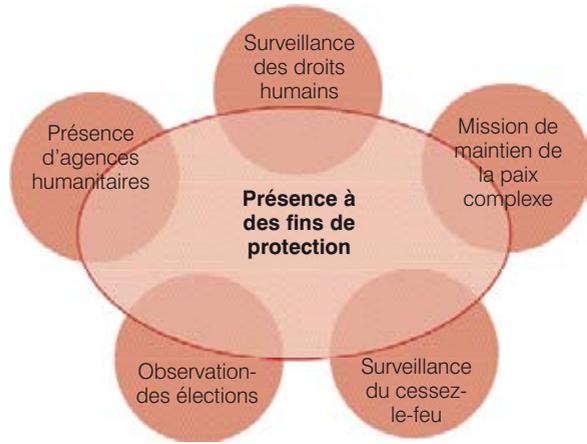


INTRODUCTION

La situation tragique des civils pris au piège de la guerre et de la misère représente un des plus grands défis de notre temps. Tous ceux qui s'efforcent de remédier à cette situation reconnaissent de plus en plus qu'il ne suffit pas de fournir seulement une assistance matérielle et que, puisque les guerres continuent à faire rage, il est nécessaire de recourir à des mesures permettant de mieux protéger les civils. Mais quelles mesures faut-il adopter ? Confrontés à la poursuite des atteintes aux droits humains et à des crises humanitaires potentielles ou ayant déjà éclaté, les défenseurs des droits humains et les médias exigent que des actions soient entreprises. Une option possible, et n'allant pas jusqu'au déploiement d'une opération de maintien de la paix ou une intervention armée - ce qui ne constitue jamais une solution facile et pas non plus nécessairement un choix avisé -, consiste à envoyer des missions internationales non armées, dotées de divers mandats institutionnels, avec la conviction que cette présence offrira un certain degré de protection contre les exactions. De tels déploiements ont été mis en œuvre au cours des deux dernières décennies, mais n'ont abouti qu'à des résultats mitigés, et trop peu d'efforts ont été consacrés à étudier les moyens d'améliorer l'efficacité de ces opérations.

Sur la base d'une recherche de terrain approfondie qui a analysé les forces et les faiblesses des missions déployées sur le terrain jusqu'à présent, le Centre pour le Dialogue Humanitaire vient de publier un manuel proposant plusieurs moyens de faire en sorte que les missions internationales non armées utilisent leur présence sur le terrain pour assurer une protection plus efficace des civils dont les droits et les moyens d'existence sont menacés.

Schéma 1: Public Cibléd



Le présent résumé décrit les principales conclusions de ce manuel de 168 pages, accessible dans son intégralité sur le site <http://www.hdcentre.org>.

Public ciblé : Ce manuel est destiné à l'ensemble des diverses institutions qui partagent l'objectif de protéger les civils en déployant une présence dans les zones de conflit. Il s'agit tout autant des missions chargées principalement de surveiller les conditions de sécurité, les accords de cessez-le-feu, le respect des droits humains ou les élections que des missions humanitaires et des missions complexes de maintien de la paix de l'ONU. Chacune de ces missions doit adapter les conclusions présentées dans ce manuel à son propre environnement institutionnel et à son mandat. Les stratégies décrites ici sont applicables aux différentes initiatives mises en œuvre pour protéger tous les groupes vulnérables vivant dans un contexte de conflit.

Structure : Le manuel décrit des stratégies et des tactiques de protection efficaces; il aborde les défis importants qui se posent et présente les conditions institutionnelles et organisationnelles nécessaires à la mise en œuvre de missions de protection. La partie I (Chapitres 2 et 3) analyse les raisons pour lesquelles une présence sur le terrain fournit une protection et démontre la nécessité de baser les stratégies

Missions internationales étudiées et observées sur le terrain dans le cadre des recherches menées pour la rédaction de ce manuel

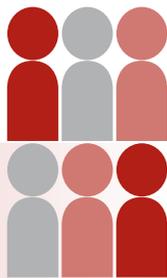
| Pays | Institution(s)/ mission | Période étudiée |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| El Salvador | ONU/ ONUSAL (Mission de l'ONU au Salvador) | Avant le cessez-le-feu de 1991 |
| Guatémala | ONU/ MINUGUA (Mission de l'ONU au Guatémala) | 1994–97, avant le cessez-le-feu |
| Haïti | ONU et OEA/ MICIVIH (Mission internationale civile en Haïti) | 1993–94 |
| Rwanda | HCDH/ HRFOR (Mission de droits de l'homme au Rwanda) | 1994–97 |
| Ex République de Yougoslavie/ Province du Kosovo | OSCE/ MVK (Mission de Vérification au Kosovo) | Octobre 1998 – Mars 1999 (avant les bombardements) |
| Timor oriental | ONU/ MINUTO (Mission d'Assistance de l'ONU au Timor Oriental) | Mai–septembre 1999 |

Missions de terrain

| | | |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Colombie (février 2005) | Principal objet d'étude : HCDH. Deuxième objet d'étude CICR, HCR, BPI (Brigades de Paix Internationales) | 1995–2005 |
| Darfour, Soudan (octobre, 2005) | Agences humanitaires de l'ONU et mission de maintien de la paix / UNMIS (Mission de l'ONU au Soudan) | 2003–05 |
| Sri Lanka (décembre, 2005) | Norvège, Suède, Danemark, Islande, Finlande/ SLMM (Mission de surveillance au Sri Lanka) | 2002–06 |

de protection sur une collecte d'informations et une analyse approfondies. La partie II (chapitres 4 à 8) présente cinq stratégies de protection sur le terrain-: action diplomatique soutenue à des niveaux multiples, visibilité, soutien et développement des capacités locales, mise en œuvre de mécanismes visant à organiser des rencontres et à réunir et, enfin, plaidoyer public. La partie III (chapitres 9 à 11) aborde la difficulté qu'ont ces missions à éviter les répercussions négatives et à préserver leur sécurité puis elle décrit les étapes que les institutions doivent suivre pour assurer une protection par le biais d'une présence proactive sur le terrain.

2



LORSQUE LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN ASSURE UNE PROTECTION

Comment mettre fin aux exactions commises à l'encontre de la population civile? Ce manuel privilégie la notion de présence proactive qui consiste à mettre en œuvre des actions et adopter des stratégies visant à empêcher et dissuader les auteurs d'atteintes aux droits humains d'attaquer la population civile, à les convaincre de changer de comportement, et à renforcer ou développer la capacité des civils à se défendre eux-mêmes. La protection proactive a aussi pour objectif d'encourager les réformes institutionnelles et même, dans certains cas, d'exercer une influence sur la dynamique du conflit ou sur toute autre structure qui encourage les exactions contre les civils, garantissant ainsi une protection ou prévenant la perpétration de futures atteintes aux droits humains.

Trois fonctions-clés de la présence sur le terrain:- dissuader, soutenir-et influencer

Dissuader:- Faire pression sur les auteurs d'exactions.

Quel que soit le contexte, la décision de s'en prendre à la population civile ne survient jamais dans le vide:- ces exactions découlent toujours d'un choix. Chaque décision est la résultante d'une série de calculs et de perceptions, que cela soit le fait d'un seul individu ou de nombreux acteurs au sein d'une chaîne de commandement complexe. Et chaque interaction entre les agents déployés sur le terrain et les éventuels auteurs d'exactions offre la possibilité de modifier cette équation. Les

Les facteurs suivants peuvent dissuader des éventuels auteurs d'exactions et les rendre sensible à une présence internationale:

- › Le souci de la réputation personnelle ou politique des dirigeants, des institutions et des États, telle qu'elle est reflétée tant par la communauté internationale que par la population civile.
- › Le désir de conserver la jouissance d'importants avantages politiques et économiques qui exigent une collaboration au plan international – marchandises, financements, soutien politique, armes ou toutes autres ressources-clés.
- › La crainte de poursuites internationales pour des crimes graves et le souci d'éviter à avoir à répondre de ses actes au cours d'une période de transition post-conflit ainsi que la volonté de conserver ses chances pour une future carrière politique.
- › Le souci de leur «-image » par rapport à celle de leurs opposants politiques (plus vous vous comportez mal, plus vous justifiez le soutien international accordé à vos opposants politiques). Les engagements et alliances idéologiques incompatibles avec les exactions commises à l'encontre des civils.
- › Le souci de conserver les avantages acquis lors de processus de négociations.
- › Les ordres d'officiers de rang supérieur eu égard au comportement qu'il faut suivre en présence d'étrangers.
- › Des préoccupations morales d'ordre personnel accentuées par la présence de témoins.

décideurs, au sein des gouvernements, des appareils militaires ou des groupes armés ont tous des raisons d'être sensibles au rôle que peut jouer une présence internationale. Cette présence a, avant tout, pour effet de réduire la marge de manœuvre politique dont disposent les auteurs d'exactions en augmentant le prix à payer pour ces actes et en limitant leurs choix.

Soutenir-: aider la société civile à assurer sa propre protection. Protéger, c'est également soutenir les populations afin qu'elles organisent leur propre protection et les aider à développer les capacités à le faire. Dans la plupart des cas, les individus cherchent à résoudre de manière pacifique le défi de la préservation de soi, mais la pression de la violence et de la répression limite leur marge de manœuvre pour explorer de telles solutions. Une présence internationale sur le terrain peut protéger et renforcer les stratégies locales. Elle offre aux citoyens la possibilité de surmonter les inhibitions imposées par la violence, ce qui augmente leur marge de manœuvre politique et leur ouvre davantage de possibilités de choix.

Comme le montre le schéma 2, la présence sur le terrain vient s'ajouter à la pression extérieure tout en la renforçant, dans la mesure où:-

➤ Elle s'adresse à toute la chaîne de commandement – les acteurs de terrain interagissent avec des individus représentant tous les niveaux de la hiérarchie militaire et civile, nationale et locale, en faisant en sorte

qu'ils prennent conscience des conséquences de leurs actes au niveau international.

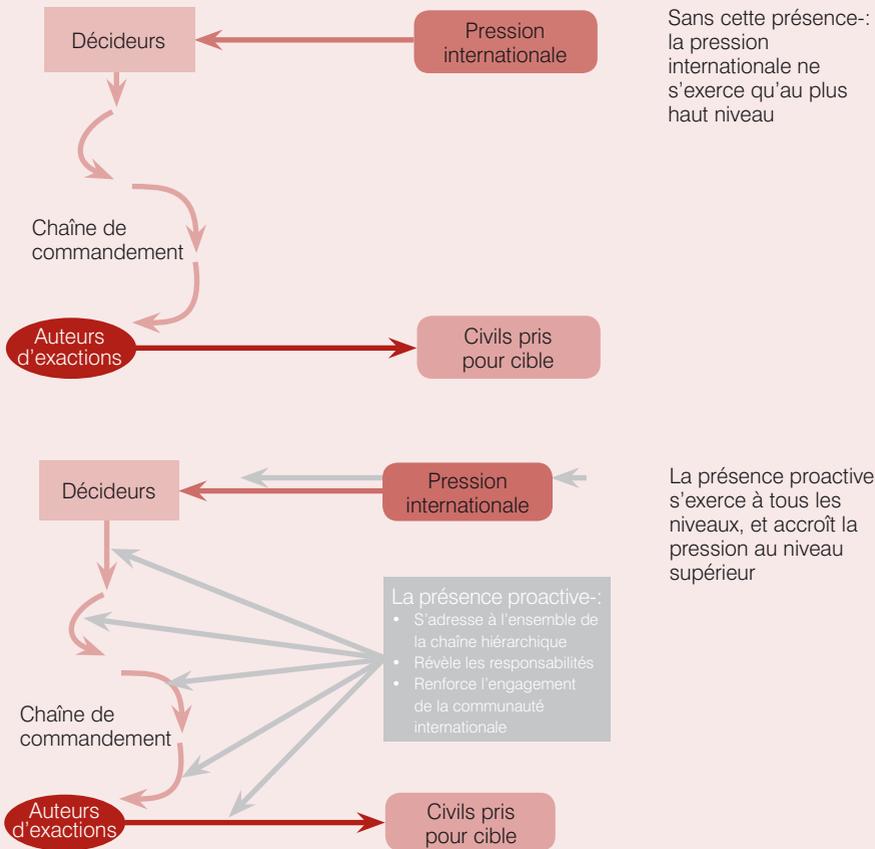
➤ Elle montre les responsabilités – la surveillance et les enquêtes sur le terrain peuvent contribuer à révéler les chaînes de commandement-entre les acteurs armés, par exemple entre un État et des groupes paramilitaires.

➤ Elle renforce l'engagement de la communauté internationale – la communauté internationale réagit davantage lorsqu'une mission est déployée sur le terrain, et les gouvernements s'engagent plus vigoureusement lorsque leurs propres ressortissants participent à une mission sur le terrain et sont exposés à des risques.

Influencer-: modifier les comportements sociétaux et soutenir les partisans des réformes. La présence d'une mission internationale remet en question les postulats sociétaux favorisant les exactions. Elle lutte contre les stigmatisations et les stéréotypes, et diffuse publiquement un message promouvant le respect des droits humains et la sécurité des civils. Les États et les groupes armés ne sont ni monolithiques ni statiques, et une mission sur le terrain peut nouer des liens avec les décideurs à tous niveaux, sur l'ensemble du territoire et auprès de tout un éventail de professions.

Les missions intergouvernementales peuvent établir des relations influentes auprès des institutions étatiques, par le biais de protocoles d'accord, de partenariats de soutien technique ou de processus de négociations. Une mission peut utiliser ces relations pour accroître la protection de la population civile, à la condition de veiller à maintenir son indépendance et éviter d'être co-optée. Ces alliés institutionnels peuvent non seulement favoriser les changements internes, mais ils font aussi peser une pression morale et politique sur les autres acteurs de la politique nationale. Ces alliés ne contribuent pas seulement aux actions visant globalement à favoriser la protection. Ils peuvent avoir besoin d'être eux-mêmes protégés. Le fait de soutenir ces alliés et ces réformes peut contribuer à faire évoluer progressivement les comportements collectifs en rendant les exactions commises à l'encontre de civils moins acceptables.

Schéma 2 : Comment la présence internationale accroît la pression exercée sur les auteurs d'exactions



Pourquoi une présence proactive sur le terrain est-elle nécessaire-?

Les populations disposent de nombreux mécanismes pour assurer leur propre protection et il incombe, au premier chef, à l'État de respecter et protéger les droits humains et les normes humanitaires. Cependant, lorsque les politiques étatiques menées en la matière s'avèrent insuffisantes, la communauté internationale peut et doit apporter son aide. Les stratégies internationales mises en œuvre afin de prévenir des exactions ont généralement consisté à exprimer, hors

de la zone de conflit, des encouragements ou des menaces adressés uniquement aux plus hauts dirigeants. Cependant, les institutions responsables d'exactions développent progressivement des stratégies pour contrer ces pressions. Elles mettent en place de subtils mécanismes tampons, dévient la pression et échappent à leurs responsabilités en faisant appel, par exemple, aux services de milices paramilitaires ou au «banditisme» à des fins politiques. Elles stigmatisent et isolent également les citoyens qui s'opposent à elles. Une présence sur le terrain peut contribuer à faire en sorte que la pression internationale s'exerce directement sur les auteurs de ces exactions, à tous les niveaux de la chaîne de commandement.

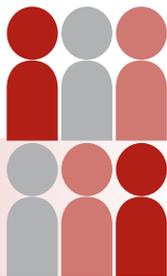
Est-ce que cela fonctionne-?

Chacune des neuf missions déployées sur le terrain qui ont été étudiées dans ce manuel a obtenu des résultats positifs par le biais d'actions de protection non armées. Les civils interrogés ont affirmé de manière quasiment unanime que la présence internationale avait encouragé leur capacité à agir dans une zone de conflit. Des représentants de l'État ont montré comment ces missions déployées sur le terrain avaient influencé l'attitude du gouvernement, en les aidant même à promouvoir des réformes ou l'adoption de nouveaux textes législatifs.

L'effet dissuasif que peut avoir une mission déployée sur le terrain s'exerce avec plus ou moins de force selon les États et les groupes armés concernés, mais il est néanmoins réel, même dans les cas où les parties au conflit ne semblent pas du tout enclines à s'engager pour la paix et où la situation en matière de sécurité se détériore. Ce degré de sensibilité peut se modifier au cours d'un conflit, ce qui montre la nécessité d'élaborer des stratégies permettant de s'adapter à l'évolution de la situation – tant pour accroître cette influence dans la durée que pour défendre la mission face aux contre-stratégies visant à réduire son impact.

Il est difficile de mesurer l'effet réel d'une mission déployée sur le terrain. Mais les neuf conflits étudiés montrent que ces opérations exercent une influence beaucoup plus importante que ce qui a été prévu au départ, ou que ce que pensaient des individus ne connaissant pas bien la situation de conflit ou le comportement complexe des parties. La question n'est pas de savoir si les auteurs d'exactions sont sensibles aux pressions, mais plutôt de déterminer jusqu'à quel point ils le sont et à quel type de pressions ils sont sensibles – pour déterminer quels canaux utiliser et quelles stratégies déployer afin de rendre cette pression effective.

3



INFORMATIONS, ANALYSE ET ÉLABORATION DE STRATÉGIES

Pour être efficace, une mission de protection doit procéder à un processus continu de collecte d'informations, d'analyse et d'élaboration de stratégies.

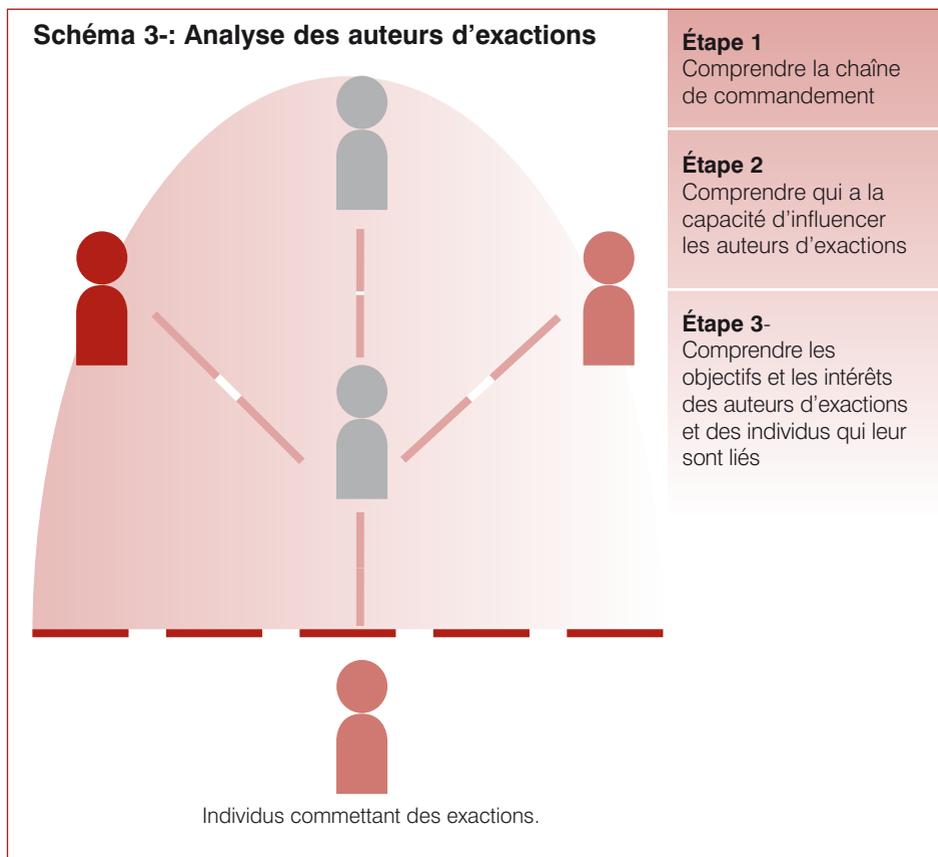
Collecte d'informations

La collecte d'informations à des fins de protection s'est généralement concentrée sur les victimes, leurs vulnérabilités et les exactions commises à leur encontre. Mais une bonne analyse en matière de protection exige que l'on dispose également d'informations sur les auteurs d'exactions. Elle doit donc porter sur les auteurs de ces actes, en repérant les institutions et les individus responsables d'atteintes aux droits humains, en déterminant les chaînes de commandement, les motivations, les objectifs et l'ensemble des intérêts qui expliquent leurs décisions, qu'ils soient d'ordre politique, économique, criminel, personnel, familial ou ethnique.

Les données factuelles sont nécessaires mais les opinions, les perceptions et les analyses subjectives des autres parties doivent également être prises en compte et la validité ainsi que le bien-fondé de chaque source doivent être évalués. Il faut pour cela se baser sur un réseau complexe de sources, publiques ou confidentielles, chacune devant faire l'objet d'une évaluation approfondie en termes d'exactitude et de partialité. Le personnel des missions doit respecter le principe de la confidentialité, éviter de courir le risque de donner prise à des accusations d'espionnage et être vigilant à l'égard de ceux qui pourraient tenter de le manipuler en déformant les informations qui lui sont fournies.

Analyse

Les missions doivent analyser les sources de pouvoir et d'influence, identifier les responsables des exactions commises à l'encontre des civils, et déterminer les canaux qui peuvent être utilisés pour appliquer des sanctions ou encourager un changement de comportement. Cette analyse devrait suivre les étapes indiquées dans le schéma ci-après-:



Élaboration d'une stratégie

La mission doit alors concevoir un plan d'action réaliste afin d'influencer chaque cible, dans la limite de ses capacités et de ses ressources. Cette stratégie à l'égard des cibles ne doit pas être seulement nationale, elle doit également avoir une optique régionale et locale – avec la mise en œuvre de



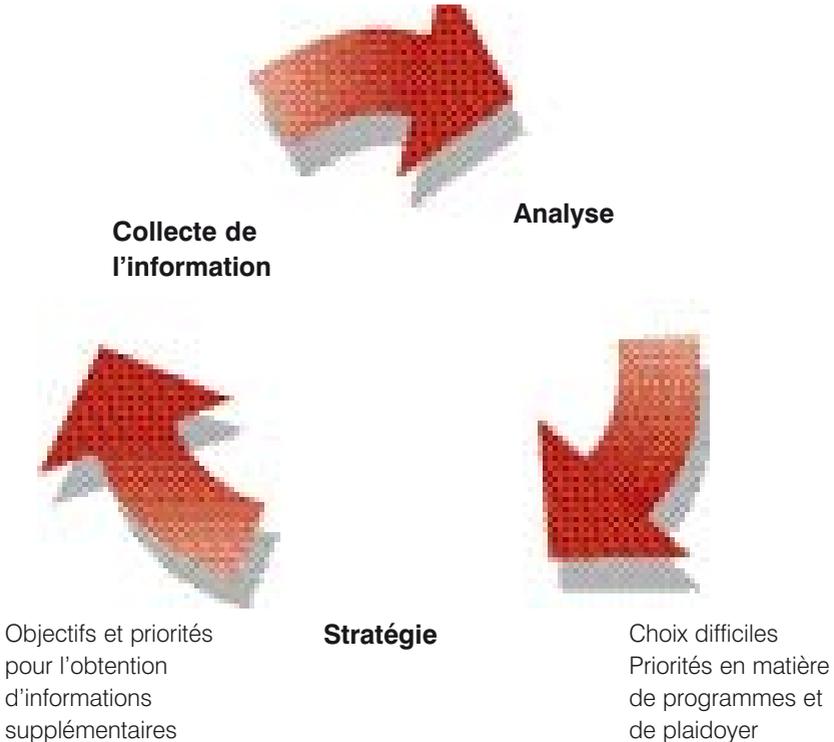
L'accueil de la population civile a été si favorable que nous avons pu avoir accès à une grande quantité d'informations fiables et intéressantes. J'obtenais souvent des informations de meilleure qualité et plus rapidement que mes collègues travaillant auprès des services de sécurité du gouvernement. Cela était très précieux au niveau opérationnel.-

Spécialiste des questions politiques de la MINUTO

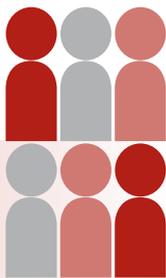
stratégies annexes allant jusque tout en bas de la chaîne de commandement. Elle nécessite de rechercher des alliés et des partenaires qui permettront d'accroître son efficacité.

Une mission déployée à large échelle aura d'autant plus d'influence qu'elle a la capacité d'ajuster et de moduler ses stratégies afin de tenir compte des circonstances locales. Il faut donc que ceux qui dirigent la mission et son personnel soient capables d'élaborer des stratégies, et ce processus devrait être mis en œuvre en faisant discrètement appel à des experts extérieurs, à du personnel et à des contacts locaux. L'élaboration de stratégies efficaces exige que l'institution y consacre les ressources et le temps nécessaires pour mettre en œuvre des stratégies adaptées sur la base d'une analyse rigoureuse et d'informations adéquates.

Schéma 4 : Le cycle information-analyse-stratégie



4



« Une fois ‘sur les lieux’, comment fallait-il procéder-? Faire des plaisanteries-; tuer le temps-; être poli. Il était indispensable d’avoir une bonne connaissance de la langue locale. Demander du café.-‘Quelle belle soirée-!’ Parler de choses et d’autres jusqu’à ce que la tension se relâche. Il fallait adopter un ton de déférence et de soumission. Des éloges appuyés. J’essayais seulement de les fatiguer et j’insistais sur ‘nos objectifs communs’... Je les rasais tellement-! Mais je ne manquais jamais de respect. Je cherchais toujours à diminuer les tensions.-
Spécialiste des questions politiques de la MINUTO

UNE DIPLOMATIE SOUTENUE À DES NIVEAUX MULTIPLES

L’intervention diplomatique au jour le jour et les contacts continus avec les acteurs politiques-clés au niveau national et local peuvent limiter les atteintes aux droits humains et les conflits. Ces interventions ont un impact cumulatif et agissent sur les décideurs au niveau local aussi bien que national. Une stratégie diplomatique visant à s’opposer, par exemple, à des attaques lancées contre des civils par un commandant local, nécessite de nouer un dialogue non seulement auprès de la structure militaire et du gouvernement qui est censé avoir autorité sur les forces militaires, mais aussi, entre autres, avec les chefs de la communauté locale, ses dirigeants économiques et les représentants du gouvernement local. Lorsque les membres d’une mission engagent un tel dialogue, tous les individus concernés y prêtent attention et en évaluent les conséquences. Et cela contribue à modifier le comportement des différents acteurs.

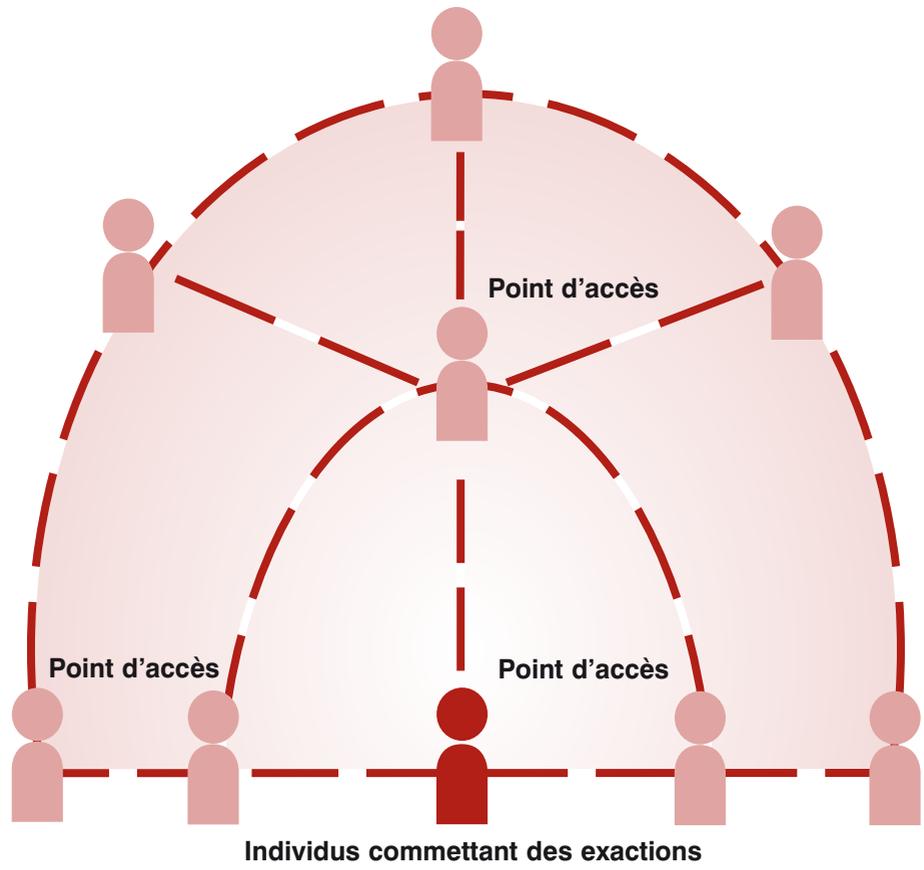
Toute interaction a son importance et requiert une stratégie et de très bonnes capacités de communication. Un agent déployé sur le terrain a comparé ce dialogue engagé avec les autorités et les auteurs d’exactions à une pièce de théâtre-: une représentation dans laquelle des menaces poliment exprimées ont pour but de faire naître chez les auteurs d’exactions des inquiétudes quant aux conséquences futures de leurs actes. Il faut avoir la capacité d’improviser et de faire baisser la tension en faisant appel à différentes techniques ingénieuses-; celles-ci peuvent consister en une visite de courtoisie, au cours de laquelle il pourra être possible d’évoquer les objectifs de la mission ou de mentionner les préoccupations soulevées par une situation donnée. Ou il pourra être préférable de demander explicitement une meilleure coopération, par exemple en faisant directement ou de manière

voilée référence à des mesures incitatives, des sanctions, ou à l'image au niveau international. Dans quelques rares cas, il pourra être efficace d'exprimer directement une critique et d'exiger que des mesures soient prises.

Schéma 5-:

Les points d'accès pour influencer les auteurs d'exactions comprennent les auteurs de ces actes eux-mêmes, leurs contacts locaux, leurs supérieurs et ceux qui sont en mesure d'exercer une influence sur ces derniers.

Le gouvernement-: Il est essentiel d'établir des relations étroites avec le gouvernement-: elles permettent à une mission de faire pression sur les représentants des autorités qui font preuve d'ouverture à propos d'un cas, d'une situation ou d'une orientation politique spécifique. En apportant son soutien aux alliés qu'elle possède au sein du gouvernement, une mission peut promouvoir de futures réformes au sein de la structure de l'État responsable d'exactions à l'encontre de civils. Le fait de connaître ses interlocuteurs permet à la mission d'exercer une pression sur les bonnes cibles. Ces contacts doivent être traités avec respect et transparence.



Groupes armés- une mission déployée sur le terrain doit aussi faire passer des messages aux groupes armés, directement ou indirectement, en fonction du contexte. Ces messages doivent préciser le rôle de la mission, renforcer la sécurité de son personnel, et exercer une influence sur le comportement de ces groupes à l'égard à la population civile.

Les qualités requises pour cette diplomatie de protection

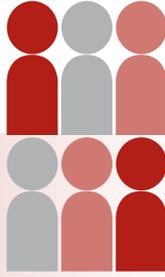
Ces stratégies de communication requièrent un savoir-faire en matière d'analyse, de politique et de diplomatie. Plus précisément, le personnel d'une mission doit être capable de-

« Vous avez besoin de canaux de communication fluides avec vos interlocuteurs au sein de l'État. Vous devez savoir à qui vous adresser. Vous ne pouvez peut-être pas résoudre tous les problèmes, mais il faut à tout le moins que vous frappiez à la bonne porte, que vous sachiez qui voudra vous écouter, et qui vous fera perdre votre temps... Si vous avez établi de bons rapports, vous pouvez poser directement la question-: «Qu'est-ce qui se passe?» Sans bons rapports, vous ne pouvez pas.
Chef d'un bureau local du HCDH en Colombie

- Élaborer et adopter des messages clairs à l'échelle de l'organisation et destinés à chaque acteur et que chaque membre du personnel de la mission peut adapter en fonction de sa propre expérience et appliquer en toutes circonstances.
- Utiliser tous les canaux de communication possibles – c'est particulièrement important en ce qui concerne les groupes armés, car les contacts avec ces derniers sont souvent sporadiques.
- Établir une culture de respect, de transparence, de consultation mutuelle et dans laquelle les accusations sont traitées ouvertement.
- Maîtriser différentes techniques de communication, telles que la pression directe, la pression indirecte (par allusions), l'humour, la politesse, la déférence ou l'humilité, la louange et l'insistance sur les objectifs communs.

Ce niveau de compétences est extrêmement élevé, et tous les agents déployés sur le terrain ne peuvent pas être des diplomates accomplis – une telle exigence rendrait le processus de recrutement particulièrement ardu pour les missions importantes. Mais c'est justement parce qu'il s'agit d'un savoir-faire complexe et difficile que l'institution doit lui accorder une importance particulière lorsqu'elle forme ses membres et tout au long de sa présence sur le terrain.

5



STRATÉGIE DE VISIBILITÉ

« Les tanks de l'armée serbe terrorisaient un village albanais du Kosovo en les bombardant régulièrement. La Mission de vérification du Kosovo a garé bien en évidence sur la place du village, 24 heures sur 24, un véhicule peint en orange et elle y a placé du personnel de la mission. Les bombardements ont cessé. Les tanks sont partis. *Un membre de la Mission de vérification du Kosovo*

« Notre plus grave erreur a été d'être présents sur les lieux après le massacre, et non avant. *Un fonctionnaire de l'ONU*

La protection s'effectue aussi en partie par la simple visibilité – avec des véhicules de la mission circulant dans le pays, l'utilisation de temps en temps d'un hélicoptère qui impressionne, des bureaux régionaux et locaux bien en vue. Sans qu'il y ait besoin de paroles, toutes les fois que la présence de la mission se fait remarquer, elle rappelle aux auteurs d'exactions qu'ils doivent prendre en compte les préoccupations de la communauté internationale dans leurs calculs politiques. Dans le même temps, cette présence met la population civile en confiance. Une mission ne devrait pas se contenter d'être visible seulement dans les zones sécurisées, elle devrait également être présente dans les zones de conflit, ou à proximité de celles-ci. Elle devrait avoir la capacité de réagir rapidement en cas d'urgence au niveau local, car cette capacité de réaction rapide face à une crise affecte non seulement son rôle de protection mais aussi la confiance et la crédibilité dont elle peut bénéficier au plan local.

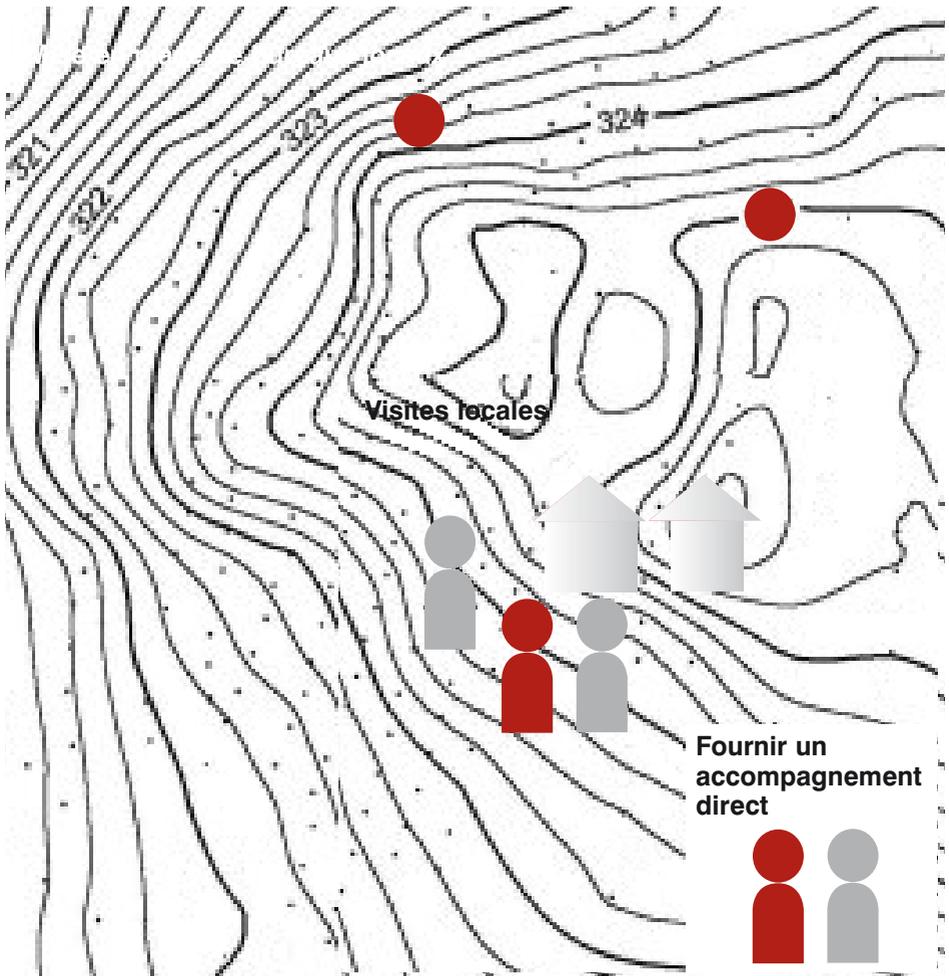
Trois techniques différentes peuvent accroître de manière importante cette visibilité-:

La mise en place de bureaux locaux sur l'ensemble du territoire-: Des membres de la mission devraient être déployés dans les diverses zones de conflit. Ils sont ainsi plus accessibles à la population et aux autorités à tous les niveaux et cela leur permet d'être sur les lieux plus rapidement. Le bureau local d'une mission est un microcosme reflétant la présence de la mission au plan national, et il peut élaborer des analyses plus adaptées aux circonstances locales, en bénéficiant de contacts directs et souvent quotidiens avec les autorités locales ou régionales.

« Ce que [cette visibilité] exprime, c'est que ' ces communautés ne sont pas toutes seules. Ces communautés ont des amis haut placés'.
Avocat défenseur des droits humains, Colombie.

Visites locales-: De brèves visites effectuées par une mission internationale peuvent transmettre aux auteurs d'exactions un message en matière de protection. Dans une zone de conflit, dans une région isolée où des atteintes aux droits humains sont commises ou dans un lieu où la population est victime de stigmatisation, ces visites créent des possibilités d'action et encouragent la prise d'initiatives au niveau local, à condition de limiter le risque de représailles à l'encontre de la population visitée grâce à un suivi adéquat de la situation. Qu'elles soient effectuées par la mission seule ou en coopération avec d'autres, il a été démontré que ces visites locales peuvent

Schéma 6-: Trois techniques pour accroître la visibilité



« Le simple fait qu'ils voient un véhicule de l'ONU qui passe sur les routes, qui traverse les villages et les zones où le conflit fait rage – le simple fait que l'un de ces casques bleus va chercher à voir le commandant des troupes locales et demander qui est responsable de la zone, cela est suffisant pour assurer un certain niveau de protection, car le message est le suivant 'Ces communautés ne sont pas toutes seules. Ces communautés ont des amis haut placés'.

Avocat défenseur des droits humains, Colombie

« Les visites dans les zones rurales ont plus d'impact. Pour les victimes, le fait de dénoncer une exaction représente un grand risque et aller jusqu'à Bogota pour le faire est pratiquement impossible.

Avocat défenseur des droits humains, Colombie

influencer de manière positive sur les choix qui sont pris localement, jusqu'à même parfois peser sur les décisions prises en matière de déplacement ou de réinstallation de la population.

Accompagnement direct:- Cela consiste à protéger des personnes, des organisations ou des activités qui sont particulièrement menacées. Des membres de la mission devront, pour ce faire, littéralement marcher ou voyager aux côtés de la personne menacée, vivre au sein de la communauté menacée ou accompagner une action et être présents dans les locaux d'une organisation menacées. C'est une méthode de protection très ciblée, qui identifie et définit uniquement la personne ou le groupe à protéger. Elle consiste, de fait, à dire avec force :-«N'y touchez pas!-». Cet accompagnement qui mobilise beaucoup de ressources est habituellement réservé aux situations dans lesquelles le risque est élevé, ou à des personnes dont la survie est considérée comme essentielle pour la mise en œuvre des stratégies au sens large – comme par exemple des dirigeants connus de la société civile, des initiatives particulièrement remarquables entreprises par une communauté, ou des témoins-clés dans des affaires judiciaires délicates.



© Archives photographiques de la-SLMM

Observateurs de la SLMM avec des officiers de l'armée du Sri Lanka

Préparation de la mission

- › De bons dirigeants
- › Une taille suffisante
- › Sélection
- › Formation
- › Message général

Chapitre 11 du Manuel

Identifier la crise

- › Analyse des causes du conflit / analyse des besoins en matière de protection
- › Négociations pour l'accès
- › Mobilisation des ressources
 - soutiens politiques
 - ressources économiques
 - ressources humaines

Collecte de l'information

- › Accorder une attention particulière aux auteurs d'exactions
- › Importance de se baser sur des sources variées

Chapitre 3 du Manuel

Utilisation de stratégies de protection

Diplomatie

- › Identifier parmi les auteurs d'exactions ceux qui pourront être influencés
- › Identifier les leviers à mettre en œuvre
- › Fixer les objectifs et les messages à transmettre
- › Établir et maintenir des contacts continus

Chapitre 4 du Manuel

Encouragement

- › Identifier des cibles au sein de la société civile qu'il convient de protéger et de soutenir
- › Établir des communications régulières et des activités conjointes par le biais d'une présence, de contacts et de messages

Chapitre 6 du Manuel

Visibilité

- › Procéder à une analyse de la situation régionale et sous-régionale
- › Mettre en place des bureaux locaux
- › Assurer une présence et des visites régulières
- › Réagir de manière visible aux urgences
- › Accompagner ceux qui courent les risques les plus graves

Chapitre 5 du Manuel

tion

Organiser des rencontres et réunir

- > Identifier les acteurs avec lesquels le dialogue est susceptible d'être ouvert
- > Créer, encourager, maintenir des mécanismes permettant des rencontres, comme
 - La diplomatie de la navette
 - Les délégations multipartites
 - Les mécanismes conjoints existants (par ex. les accords humanitaires, les systèmes d'alerte précoce)

Chapitre 7 du Manuel

Plaidoyer public

- > Choisir les formats pour la promotion des stratégies qui sont mises en œuvre en matière de protection

Par exemple-:

- publications régulières
- rapports spéciaux, enquêtes
- travail auprès des médias
- événements, visites de personnes haut placées
- consolidation de soutiens politiques extérieurs

Chapitre 8 du Manuel

Analyse

- > Identifier les cibles
- > Identifier les alliés
- > Identifier les risques en matière de sécurité

Chapitres 3 et 10 du Manuel

Élaboration de la stratégie

- > Contacts avec les alliés
- > Préparation du message

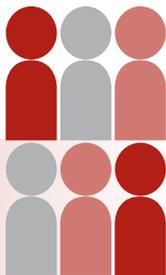
Chapitre 3 du Manuel

Évaluation

- > Résultats des stratégies
- > Leçons apprises
- > Évolution de la situation
- > Accroissement de l'influence / des possibilités
- > Mise en place de relations

Stratégie de sortie

6



SOUTIEN ACTIF ET DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS LOCALES

Les efforts mis en œuvre par une mission déployée sur le terrain devraient viser à compléter et renforcer les capacités de la société civile à élaborer ses propres stratégies pour lutter contre les exactions. Il s'agira en particulier de profiter de la protection qu'offre cette présence internationale sur le terrain pour aider les populations à surmonter les inhibitions et les craintes que peuvent susciter l'activisme civique, tout en soutenant et en protégeant activement les communautés ou les organisations dont la mobilisation non violente sert également à promouvoir des objectifs de protection.

Lorsque la peur des représailles étouffe le dialogue, la présence d'acteurs internationaux est souvent le seul facteur susceptible d'aider une communauté à se sentir suffisamment en sécurité pour aborder les problèmes locaux et chercher des solutions.

En établissant de manière très visible des contacts avec des communautés marginalisées ou stigmatisées, une mission internationale peut aider à briser des stéréotypes destructeurs et restaurer la légitimité publique des groupes opprimés.

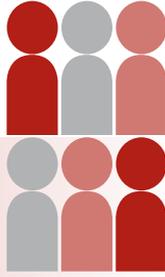
Une mission internationale non armée peut adopter un grand nombre d'approches pour atteindre ces objectifs de soutien et de développement des capacités locales.

“ Sans cette surveillance internationale, la peur ferait disparaître de nombreux groupes. *Avocat colombien travaillant pour une ONG.*

“ Nous devrions envisager davantage de missions conjointes dans le cadre desquelles les organisations les plus puissantes apportent une présence protectrice aux groupes nationaux et locaux et où, en retour, ces groupes nationaux partagent leur expérience, leurs connaissances et leurs capacités – ce qui constitue une réelle protection pour les acteurs internationaux-! *Observateur international, Colombie.*

- › Faire participer des sources issues de la société civile dans la collecte d'informations et, le cas échéant, faire appel à des consultants locaux pour analyser ces données.
- › Analyser les forces et faiblesses de la société civile locale, identifier les organisations-clés capables d'exercer un effet multiplicateur et chercher à nouer et renforcer des liens avec ces partenaires.
- › Ne jamais se contenter de l'analyse simplificatrice selon laquelle il n'y aurait pas de société civile organisée avec laquelle nouer des liens-; continuer à chercher.
- › Fournir, le cas échéant, une présence protectrice aux communautés et groupes vulnérables ou stigmatisés.
- › Mettre en place des mécanismes ou des plateformes permettant à la société civile de participer directement au travail de la mission.
- › Élaborer des mécanismes permettant de dialoguer régulièrement avec les groupes-clés de la société civile.
- › Être attentif au fait que le comportement de la mission peut renforcer ou remettre en cause la confiance de la population civile.
- › Contrôler les attentes par le biais d'un dialogue transparent avec les groupes de la société civile afin d'éviter les prises de risques excessives.
- › Envisager d'organiser des missions conjointes avec des groupes locaux et nationaux.
- › Soutenir, tant financièrement que politiquement, les initiatives de la société civile qui contribuent au respect des droits humains et à la protection.
- › Proposer, aux groupes de la société civile intéressés, un soutien pour le développement de leurs capacités en matière de sécurité et de protection, de droit international, de surveillance des droits humains et d'autres questions-clés.

7



ORGANISER DES RENCONTRES ET RÉUNIR

« Le dialogue avec les autorités locales est extrêmement important. Les autorités locales doivent assumer les responsabilités qui leur incombent, et la présence d'acteurs internationaux peut encourager cela... Une présence internationale peut améliorer la participation des citoyens et leurs rapports avec leurs propres autorités. La communauté internationale peut contribuer à établir des relations plus étroites entre la population locale, les ONG et les autorités locales – en jetant des ponts générateurs de confiance. C'est très important.

*Bureau des droits humains
de la police nationale
colombienne.*

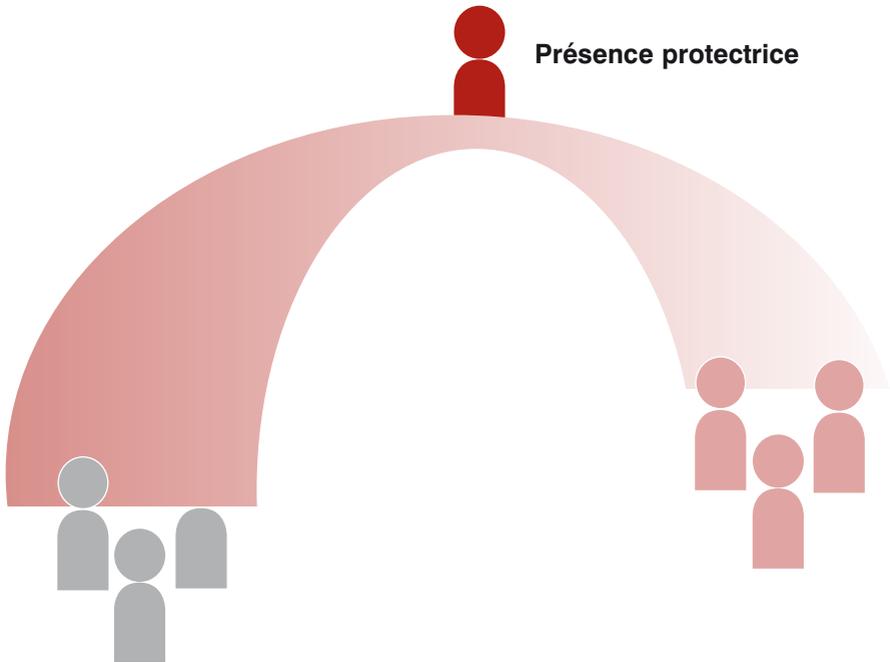
La présence d'une mission internationale sur le terrain peut permettre de réunir des acteurs par-delà les scissions engendrées par un conflit. Les groupes de la société civile, les agents déployés sur le terrain et les représentants des États ont tous reconnu la capacité spécifique des missions internationales de rassembler des parties qui autrement seraient incapables de communiquer. Il existe plusieurs manières de réunir des interlocuteurs.

Une mission ne doit pas susciter des espoirs naïfs dans des mécanismes étatiques inefficaces et cooptés, dans la mesure où la désillusion peut déjouer les effets positifs de la coopération. Mais même lorsque ces efforts ne sont que partiellement couronnés de succès, ils permettent de placer clairement la question de la protection et de la prévention sur la table des discussions avec les organes de l'État chargés de la sécurité de la population civile, et ils sont l'occasion de rassembler la société civile, les acteurs religieux, gouvernementaux et internationaux qui ont la responsabilité ou le souci de protéger la population civile.

- Diplomatie de la navette¹-: la mission assure la transmission des préoccupations et des propositions entre groupes opposés ou entre la société civile et les représentants de l'État.
- Ouverture de discussions sur des questions sensibles-: la crédibilité et la neutralité de la mission lui permettent d'aborder, auprès des parties antagonistes, des questions qui, sinon, ne seraient jamais soulevées.
- Faciliter les délégations ou les enquêtes multipartites-: les missions peuvent contribuer à faire en sorte que les agents de l'État se rendent sur les lieux où des exactions sont perpétrées et s'entretiennent avec les populations locales.
- Organiser des rencontres-: la présence d'acteurs internationaux peut parfois désamorcer suffisamment les antagonismes pour créer un espace neutre où les dirigeants modérés peuvent se rencontrer, que ce soit de manière informelle, confidentielle ou plus officielle.
- Ateliers de travail-: des ateliers thématiques ou visant à développer des capacités peuvent rassembler une grande variété d'acteurs dans un cadre moins explosif que lorsqu'il s'agit de traiter d'un sujet contentieux précis.
- Initiatives plus complexes sur le plus long terme-: dans le cadre d'ateliers de travail, de commissions thématiques, de mécanismes d'alerte précoce, d'initiatives humanitaires ou d'autres structures, les différentes parties peuvent s'engager à travailler ensemble et résoudre les préoccupations de la population civile.
- Organiser des rencontres au niveau international-: une mission peut mettre en contact des acteurs internationaux influents et des autorités locales ou nationales. Ceci peut rappeler aux auteurs d'exactions quel est le coût politique de leurs actes-; l'effet peut aussi être bénéfique pour les autorités nationales et contribuer à accroître le soutien international dont pourraient bénéficier les individus qui, au sein d'institutions responsables d'exactions, seraient favorables à des réformes.
- Faciliter le soutien international-: de même, lorsque des groupes ou communautés de la société civile qui sont menacés ont l'opportunité de rencontrer des Représentants spéciaux de l'ONU, des membres du personnel d'ambassades ou d'autres visiteurs internationaux importants, cela renforce la protection de ces groupes.

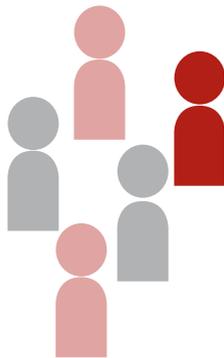
1 «Shuttle Diplomacy» en anglais.

Schéma 7-: La présence sur le terrain peut contribuer à organiser des rencontres et à jeter des ponts.

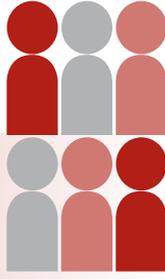


Le fait que le HCDH entretienne des liens étroits avec les ONG et les populations locales – cela met aussi en confiance les agents de l'État, en leur montrant que nous ne sommes pas leurs ennemis. Nous sommes davantage en mesure de dialoguer

Représentant d'ONG, Colombie



8



PLAIDOYER PUBLIC²

« Les individus déployés sur le terrain peuvent avoir un impact, mais ce pouvoir d'influence dépend de leur capacité à se faire entendre auprès du monde entier. *Observateur des droits humains de l'ONU*

« Du fait de cette présence, la communauté internationale peut avoir accès à des informations de première main, et pas seulement à la 'version officielle' de ce qui s'est passé. *Militant de la société civile, Colombie.*

Publier des informations et essayer d'influencer le discours font partie des outils de protection les plus traditionnels et incluent la transmission d'informations sur les droits humains, le travail auprès des médias et l'organisation d'événements publics. La dénonciation publique a un coût politique pour les auteurs d'exactions et le soutien public encourage la mise en œuvre de réformes. Le travail de plaidoyer mené au niveau international par une mission déployée sur le terrain peut accroître l'attention de la communauté politique internationale et intensifier la pression exercée par d'autres, ce qui augmente encore le coût politique des exactions potentielles. Ces stratégies comportent des risques et des inconvénients, mais, dans l'ensemble, elles sont considérées comme efficaces. Chaque mission doit choisir sa propre stratégie de plaidoyer, sur la base d'une analyse de l'ensemble des risques et avantages potentiels.

Le travail de plaidoyer revêt une importance toute particulière lorsque les engagements politiques internationaux sont insuffisants. La communauté internationale est sensible aux missions internationales sur le terrain. Les États intéressés accorderont davantage de crédit aux rapports de ces missions et seront plus disposés à faire pression sur la base d'informations « légitimes ». La volonté politique n'est pas immuable et, au lieu d'ajuster ses attentes et ses stratégies à l'insuffisance du soutien international, une mission peut persuader la communauté internationale de renforcer ses engagements.

Les risques d'expulsion, de retrait et de silence

Une mission doit toujours évaluer l'espace politique dont elle dispose et prendre des risques calculés. Le travail de plaidoyer risque-t-il d'entraîner son expulsion? Très rarement. Un État

² « Advocacy » en anglais

hôte cherchera le plus souvent à éviter le coût politique engendré par l'expulsion d'une présence internationale crédible, même s'il menace de le faire. En fait, un État est parfois tellement préoccupé des bénéfices, en termes d'image, de la présence d'une mission internationale, que celle-ci peut même utiliser la menace d'un retrait volontaire pour exercer une pression politique. Comme certains interlocuteurs l'ont suggéré, une mission devrait pouvoir exiger d'être «-présente d'une manière significative ou pas du tout-» et être disposée à se retirer si les conditions de son déploiement ou les limites posées à son accès sont inacceptables.

Il apparaît clairement que l'expulsion et le retrait ont un coût important. Beaucoup seront tentés de dire-: «-Nous ne pouvons rien faire si nous ne sommes pas présents-». Mais une mission doit également se fixer des règles concernant le niveau de contraintes qu'elle juge inacceptables. S'il apparaît qu'elle acceptera n'importe quoi en échange de la simple permission de rester, elle n'aura plus guère de possibilités d'exercer une influence. Accepter une réduction de son rôle de plaidoyer international est en soi une perte importante.

Fermer l'espace de dialogue-?

La communication et l'action diplomatique auprès d'auteurs d'exactions nécessitent de nouer des contacts, et certains craignent que le travail de plaidoyer ne réduise les possibilités de dialogue. Certaines organisations ont affirmé que les groupes responsables d'exactions ont parfois «-puni-» une mission de les avoir critiqués publiquement en coupant toute communication avec elle. En théorie, le travail de plaidoyer peut avoir un effet négatif net, si les bénéfices qu'il entraîne en termes de protection sont neutralisés par la perte d'autres possibilités de protection dépendant d'une communication fluide.

Il s'agit d'un dilemme important, dans la mesure où personne n'a jusqu'ici apporté la preuve qu'une stratégie aboutit à de meilleurs résultats qu'une autre, en matière de protection. Cependant, les missions déployées sur le terrain ont répondu à ce dilemme, en réussissant dans de nombreux cas à faire face aux critiques du public tout en maintenant des relations respectueuses avec leurs interlocuteurs. Il arrive parfois que le dialogue soit réduit, mais c'est souvent seulement de façon temporaire. Dans certains cas, le travail de plaidoyer effectué publiquement par une organisation peut compléter de manière efficace le travail de plaidoyer mené plus discrètement par une autre. Mais lorsqu'une situation est

trop dangereuse pour que les populations locales puissent se faire entendre, et que trop d'acteurs internationaux abandonnent ce rôle public à «quelqu'un d'autre-», il ne reste plus que le silence.

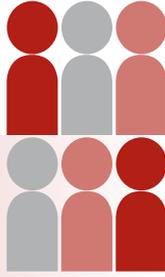
Exposer publiquement les atteintes aux droits humains

Toute mission qui entreprend de dénoncer publiquement des exactions a besoin de disposer d'un personnel compétent sachant bien manier les outils requis pour surveiller et communiquer des informations concernant la situation des droits humains tout en ayant la capacité de les adapter à des situations de conflits particulières. Le processus de transmission de l'information comporte trois éléments-clés-

1. Collecte de l'information-: ce processus a, en lui-même, un effet protecteur-; il justifie des contacts diplomatiques avec des interlocuteurs multiples et des stratégies visant à acquérir une visibilité, à condition toutefois que cette collecte s'effectue dans un souci de confidentialité et de prise de conscience de la vulnérabilité des victimes.
2. Élaboration du rapport-: un rapport public est un message diplomatique et il doit être techniquement et juridiquement exact, tout en étant convaincant politiquement. Il doit viser à accroître la pression et la prise de conscience au niveau national et international et enjoindre les auteurs d'exactions d'adopter un comportement visant à limiter les dégâts. Dans le meilleur des cas, un rapport présentera des recommandations explicites qui, en retour, faciliteront l'action diplomatique engagée localement et au quotidien par les agents déployés sur le terrain. Les rapports peuvent soit être réguliers et thématiques, soit faire partie d'une enquête spécifique.
3. Diffusion-: un rapport ne sert à rien s'il n'est pas utilisé de manière efficace. Les stratégies de diffusion et de publicité doivent apporter au public ciblé un message basé sur une surveillance attentive et une rédaction soignée. Des attachés de presse qualifiés peuvent utiliser au mieux les journaux, radios, télévisions et les médias en ligne pour atteindre cet objectif.

En déployant une présence suffisante et en adoptant un bon système de plaidoyer public et de diffusion de l'information, une mission compétente peut acquérir une position unique en tant qu'autorité crédible en matière de besoins de protection et de lutte contre les atteintes aux droits humains perpétrées dans un pays.

9



NE PAS NUIRE

« Nous devons être très prudents lorsque nous parlons avec les membres des populations locales. Non pas parce que nous pensons qu'ils ont des liens avec des groupes armés, mais parce que nous savons que ces groupes les surveillent pour savoir avec qui ils parlent. Nous avons vu des exemples de représailles après coup. Et, dans un petit village, il n'y a pas de secret. Tout le monde sait qui parle avec qui.

Agent humanitaire déployé sur le terrain, Colombie.

Les bonnes intentions n'entraînent pas nécessairement de bons résultats, et il existe des exemples étayés d'erreurs et de conséquences non désirées. Du fait des incertitudes liées à une situation de conflit, les missions déployées sur le terrain doivent faire preuve de discipline et de discernement afin d'éviter de porter préjudice aux personnes qu'elles cherchent à aider.

Les risques liés aux missions de protection peuvent être divisés en plusieurs catégories.



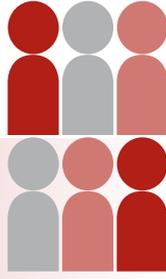
Michael Heller Chu

Mission d'évaluation humanitaire au Darfour.

- Discipline insuffisante en matière de conduite du personnel-: les missions doivent mettre en place des codes de conduite, surveiller les comportements et veiller au respect de ces règles.
- Une analyse ou une compréhension insuffisante du contexte peut empêcher une mission de prévoir avec exactitude les conséquences de ses choix stratégiques en matière de protection. Le travail d'analyse devrait rigoureusement prendre en compte les éventuels effets négatifs de cette présence.
- Des lignes directrices, une planification, une formation ou un encadrement insuffisants peuvent
 - conduire une mission à répéter des erreurs passées.
 - Des agendas institutionnels multiples et parfois contradictoires et des programmes complexes peuvent entraîner des conséquences négatives en matière de protection, du fait de l'élaboration de programmes (comme l'octroi d'une aide matérielle) qui ne sont pas liés directement à des objectifs de protection.
 - Le fait de ne pas assez s'engager auprès des structures locales et de ne pas accorder suffisamment d'attention à leur viabilité sur le long terme peut conduire une mission à se substituer
 - ou à porter atteinte à l'expertise et aux capacités locales.
- Mettre en danger les agents et les contacts locaux-: pour les auteurs d'exactions, l'une des manières les moins coûteuses d'affaiblir une mission consiste à prendre des mesures de représailles à l'encontre de ses contacts locaux les plus vulnérables. Une mission de terrain doit écouter les organisations et les témoins locaux et chercher des moyens de minimiser le risque de représailles sans limiter ses actions de protection.

On se souvient des erreurs pendant longtemps. Le principe de «ne pas nuire» et les règles des codes de conduite doivent être soigneusement intégrés aux opérations quotidiennes de la mission.

10



DÉFIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Le déploiement d'une mission dans une zone de conflit est nécessairement une entreprise risquée. Les missions internationales ont été victimes d'un grand nombre de menaces et d'attaques, y compris le meurtre de membres du personnel. Chaque mission doit faire en sorte d'étudier les directives et les ressources existantes en matière de sécurité et d'élaborer une analyse des conditions de sécurité adaptée à la mission, sur la base des circonstances politiques et locales spécifiques.

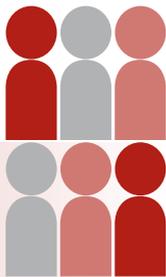
Les préparatifs en matière de sécurité ne peuvent cependant pas éliminer tout danger et une mission de protection voulant éviter tout risque ne parviendrait qu'à fort peu de résultats tangibles. Les stratégies de sécurité devraient donc promouvoir «une prise de risque intelligente». Une mission parvient à obtenir les meilleurs résultats lorsqu'elle est présente dans les zones de conflit en interagissant avec les victimes aussi bien qu'avec les auteurs d'exactions. Les stratégies en matière de sécurité doivent faciliter ces contacts, en minimisant et réduisant le plus possible les risques.

Une stratégie efficace en matière de sécurité comporte plusieurs éléments importants-:

- › Analyse politique-: les risques d'attaques dépendent de la motivation des agresseurs et seule une analyse fine du contexte permet de l'évaluer et de minimiser les risques.
- › Transparence vis-à-vis des acteurs armés-: les missions devraient rendre, dans la mesure du possible, leurs intentions explicites et éviter d'engendrer une méfiance inutile.
- › Neutralité-: si une mission est perçue comme associée à «-l'ennemi-», elle peut devenir une cible militaire.
- › Utiliser et protéger le personnel local-: le personnel local doit être sélectionné avec soin. Il a besoin d'une protection spécifique, et peut être très utile en termes de renseignements, d'analyse et de connaissance de la situation, assurant, en retour, la protection d'expatriés moins informés.
- › Alliés locaux-: les contacts locaux peuvent fournir une analyse et alerter directement en cas de risques, ce qui permet d'éviter les problèmes.
- › Alliés internationaux-: le soutien visible est une protection contre les attaques.
- › Réponse précoce-: les facteurs de risques peuvent se multiplier de manière progressive. Ils doivent être surveillés et il doit y être répondu avant qu'un problème ne survienne. Une mission doit se défendre vigoureusement au premier niveau de menace pour empêcher toute détérioration de la situation.

Lorsqu'une situation se dégrade en matière de sécurité, l'impact d'une présence internationale peut être d'autant plus bénéfique en poussant à la prise de décisions difficiles. Lorsqu'elle choisit de rester, une mission doit accroître l'intensité de la réponse de la communauté politique internationale pour se protéger elle-même ainsi que la population civile.

11



DÉFIS INSTITUTIONNELS

Pour mettre en place des missions de protection efficaces, certaines institutions peuvent être amenées à effectuer des changements dans certains domaines-clés, en particulier:- les approches de l'institution en matière de protection;- les mandats et accords d'accès;- l'ampleur des missions;- les compétences et la procédure de sélection du personnel;- le soutien en matière de santé mentale et la capacité à tirer les leçons des expériences passées.

Adopter une approche engagée

Si une mission ou son personnel ne fait pas montre d'une conviction forte dans l'efficacité d'une présence non armée, cela affaiblira le respect dont celle-ci bénéficie et portera, par conséquent, atteinte à son efficacité.

Ces problèmes d'attitude ont des répercussions sur les décisions politiques, entraînant l'affaiblissement de la volonté de déployer des missions de protection sur le terrain. La modestie et l'humilité peuvent être de grandes qualités, mais le fait de sous-estimer l'impact que peut avoir la présence d'une mission non armée peut faire manquer des opportunités de fournir une protection aux populations.

- Surmonter la tendance à considérer que seules les missions armées sont à même de protéger les populations en estimant implicitement que les missions non armées sont faibles. Les missions armées et non armées ont chacune leurs forces et leurs faiblesses dans différentes situations. Elles correspondent à des choix stratégiques différents qui peuvent être pris séparément ou en combinaison selon l'impact recherché.
- Surmonter les dilemmes moraux. De nombreuses organisations internationales souffrent d'une tendance au pessimisme et du sentiment que leurs actions sont inutiles. Les conflits peuvent s'aggraver et l'impact d'une présence internationale est difficile à mesurer, mais le personnel des missions ne devrait pas partir du principe que sa présence n'a aucune répercussion sur la situation.
- Respecter le travail d'autres institutions. Les conflits entre agences nuisent à la collaboration potentielle entre alliés et les rendent vulnérables aux stratégies de « diviser et conquérir » adoptées par ceux qui s'opposent aux initiatives internationales de protection.

Obtenir le bon accord d'accès – et l'étendre

L'accord négocié par une mission avec le gouvernement hôte ou les autres accords officiels appelant au déploiement d'une présence internationale, doivent laisser des options ouvertes pour permettre le maximum de marge de manœuvre.

- Ideally, a mission will negotiate a flexible mandate, giving it:
- Un accès libre à l'ensemble du territoire, des parties au conflit et de la population locale
 - L'engagement des parties armées de communiquer avec la mission et de la rencontrer, de répondre à ses questions, de soutenir la mission politiquement, d'assurer sa sécurité et de s'abstenir de tout acte ou déclaration portant atteinte à son action
 - Un cadre juridique clair, fondé sur le droit international et les traités
 - Le droit de collecter des informations librement, sans limites quant à la publication de déclarations et de rapports
 - Le droit de choisir et d'accorder la priorité à des tâches de soutien technique en fonction de la stratégie de protection propre à la mission
 - Des accords techniques facilitant le soutien logistique et matériel apporté à la mission, de façon à éviter que des blocages ne paralysent son action



Lorsque vous ne disposez que d'accords faibles pour soutenir votre présence, le besoin d'un déploiement de civils bénéficiant de compétences multiples augmente considérablement. Dans le cas présent, le fait que le gouvernement indonésien était responsable de la sécurité s'est avéré une faiblesse fatale, nous imposant tout le fardeau de la protection, sans grand chose pour nous soutenir.
Coordinateur d'une équipe locale de la MINUTO

Si une mission dispose d'une autorité morale et d'un soutien politique suffisants de la part de son siège institutionnel, elle peut bénéficier d'une marge de manœuvre plus importante pour interpréter les accords formels et elle peut mettre en œuvre une présence proactive de manière plus flexible.

Rendre la mission suffisamment importante

Une mission d'ampleur modeste peut accomplir de nombreuses tâches lui permettant de jouer un rôle de présence proactive avec un impact progressif. Une mission plus importante, cependant, peut avoir des répercussions sur la conscience nationale en devenant un acteur disposant d'une aura qu'il est difficile d'ignorer ou de manipuler. Ses efforts de protection se cumulent et se renforcent mutuellement, engendrant une puissante dynamique.

La taille optimale d'une mission dépend de la superficie du territoire, de sa population, du nombre d'exactions perpétrées à ce moment-là, de l'ampleur et de la nature des hostilités, des risques en matière de sécurité, des facteurs liés aux questions de transport et de logistique, de la complexité des rôles que la mission va entreprendre et du degré de complémentarité et de collaboration avec les autres organisations présentes sur le terrain.

Les travaux de recherches effectués pour élaborer le présent manuel montrent que, pour avoir le plus grand impact, une mission requiert le déploiement sur le terrain d'au moins quinze observateurs internationaux par million d'habitants et de plus de quatre observateurs par 1-000 kilomètres carrés. Cependant, au regard du travail plus général de présence proactive présenté ci-avant, il faudrait considérer comme un minimum la taille de toute mission perçue en théorie comme suffisante.

Utiliser la bonne combinaison de compétences

- › Les responsables de la mission et ceux des bureaux locaux devraient être sélectionnés selon les critères les plus élevés en matière de compétences stratégiques, diplomatiques et managériales, et avoir la capacité d'improviser face à des situations imprévues.
- › Sur la base d'un tel leadership, une mission de protection devrait, pour être efficace, disposer également d'un personnel ayant une série de compétences et d'expériences professionnelles, en particulier en matière de surveillance des droits humains, d'assistance humanitaire, de capacité dans le domaine du maintien de l'ordre civil et de l'observation des activités militaires, et d'une expérience en matière politique et diplomatique.
- › Le processus de sélection du personnel déployé sur le terrain doit être effectué de manière rigoureuse dans la mesure où les erreurs dues à une sélection insuffisamment exigeante de ce personnel peuvent porter atteinte à la réputation et à la crédibilité de la mission.
- › Les missions comportant un nombre insuffisant d'agents féminins peuvent éprouver des difficultés à faire face aux risques de protection spécifiques auxquels sont confrontées les femmes et les jeunes filles dans les zones de conflit.
- › Le choix d'agents compétents à déployer sur le terrain a un caractère subjectif, exigeant des contacts directs et une prise de décision par des évaluateurs disposant d'un bon jugement et d'une bonne expérience du terrain.

Profil d'un agent chargé de la protection sur le terrain

Les personnes interrogées se sont, dans une large mesure, accordées sur les critères qui devraient être retenus pour sélectionner les agents déployés sur le terrain. Les qualifications professionnelles peuvent être utiles et la disponibilité pour une durée de temps minimum est essentielle, mais le succès d'une mission dépend également de caractéristiques personnelles, de compétences et d'expériences intangibles.

Celles-ci comprennent :

- › L'engagement à protéger la population civile
- › La flexibilité, la tolérance, le respect et la sensibilité aux diverses cultures
- › La capacité de résoudre des problèmes pratiques
- › La capacité démontrée à être à l'aise sur le terrain
- › De solides capacités d'analyse
- › Des talents de communication et de diplomatie solides et diversifiés
- › Avoir l'esprit d'équipe
- › Savoir résoudre les conflits
- › Maîtriser les langues pertinentes
- › La capacité de gérer le stress

Fournir une formation adéquate et adaptée

Le personnel d'une opération déployée sur le terrain doit pouvoir bénéficier d'une formation tout au long de sa mission, en particulier :

- › Un entraînement à l'extérieur avant le déploiement, à la fois général et spécifiquement adapté à la mission
- › Une formation/orientation sur place après l'arrivée sur le terrain
- › Une relation continue d'encadrement avec un agent plus expérimenté sur le terrain
- › Des formations de recyclage tout au long de la mission
- › Des évaluations régulières et des débriefings à la fin de la chaque-mission.

Les méthodes de formation fondamentales pour un travail politique complexe doivent être basées sur l'expérience et avoir un caractère pratique en mettant l'accent sur un apprentissage participatif, afin de développer des capacités de résolution des problèmes et préparer le travail sur le terrain. Pour mettre en œuvre une formation adéquate, l'institution doit y consacrer des ressources budgétaires importantes, bénéficier d'un personnel qualifié, allouer le temps nécessaire à cette formation dans le programme de travail de tous les agents envoyés sur le terrain et offrir un niveau minimum de formation.

Les conflits armés et les attaques contre les populations civiles ont des répercussions particulières et différentes sur les femmes et les jeunes filles qui subissent, inévitablement, des formes spécifiques d'atteintes aux droits humains dans ces communautés. Il est donc essentiel de faire en sorte que la formation du personnel comprenne une sensibilisation aux questions de genre. La diversité du personnel en termes de genre est également importante.

Se préoccuper de la santé morale et mentale du personnel de la mission

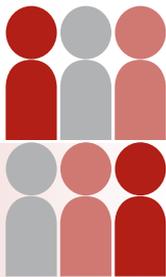
Les agents déployés dans des zones de conflits armés peuvent souffrir de problèmes de santé mentaux. Toute mission a la responsabilité d'encourager le développement de compétences en matière d'auto-prise en charge et de soutien mutuel entre les membres de l'équipe et de fournir une formation pour apprendre à gérer le stress. Elle devrait également apporter des services adéquats pour les personnes qui ont été traumatisées ou sont surmenées. Les missions de protection qui seront déployées à l'avenir devront prendre des engagements plus fermes en matière de politique à suivre et de ressources à mobiliser afin de faire face à ces besoins et tirer avantage des nombreux outils en matière de soutien psychosocial déjà existants.

Tirer les leçons du passé et construire l'avenir

Toute mission de protection déployée sur le terrain devrait planifier ses actions au-delà de la mission en cours en considérant la façon dont les compétences, l'expertise et les leçons apprises pourront être utilisées pour les missions futures. Cela implique de :

- > Partager et analyser les stratégies et les techniques qui peuvent être comparées
- > Mettre en place une équipe d'agents de terrain expérimentés et de managers qui ont pu tirer les leçons de missions passées
- > Accroître le nombre de personnes expérimentées en encadrant les nouveaux agents de terrain et en les familiarisant avec les leçons tirées des expériences passées.

12



CONCLUSION

Une présence efficace sur le terrain peut soutenir et renforcer la protection de la population civile de manière significative. Les leçons et recommandations spécifiques contenues dans ce manuel peuvent être utilisées par toute une série de missions et d'agences internationales déployées sur le terrain dans des zones de conflit armé. La communauté internationale doit tirer davantage profit de la capacité de protection d'une présence sur le terrain et déployer un plus grand nombre de missions de ce type.

Ce qui est nécessaire, cependant, ce n'est pas une présence passive déployée sur le terrain en tant que fin en soi. Il faut, au contraire, mettre en œuvre des stratégies et des tactiques bien informées et analysées avec soin, utilisant la présence de chaque agent déployé sur le terrain pour influencer l'ensemble des acteurs. Les cinq stratégies-clés que sont l'action diplomatique soutenue, la visibilité, le soutien et le développement des capacités locales, organiser les rencontres et réunir et le travail de plaidoyer public, sont les bases fondamentales de toute mission de protection. D'autres stratégies et activités pourront également être mobilisées dans des situations particulières.

Ces idées ne pourront contribuer à la protection que si elles sont mises en œuvre sur le terrain. Nous espérons que chaque organisation ou mission va utiliser ces recommandations



Observateurs de la SLMM avec des dirigeants des LTTE.

comme base pour élaborer des stratégies adéquates et efficaces dans le cadre des situations qui les concernent et prendre des initiatives plus importantes pour protéger les populations civiles. Dans l'idéal, ils intégreront nos propositions dans leur propre formation et planification. Cela pourra impliquer d'utiliser ce manuel en tant que tel, mais cela pourra également être fait en intégrant ces leçons dans leurs propres manuels internes et leurs matériels de formation.

La protection constitue un défi particulièrement difficile à relever et ce manuel ne prétend aucunement répondre à toutes les questions qui peuvent être soulevées. Les outils visant à assurer une présence proactive doivent être combinés à toute une série d'autres initiatives visant à aider et protéger les victimes de violence et de conflit armé dans le monde entier. Notre espoir le plus cher est que ce manuel pourra aider les institutions et les individus et qu'il encouragera à un déploiement plus important de missions de protection ainsi qu'à l'utilisation plus active des outils de présence proactive par les agents déployés sur le terrain dans le monde entier.

