

doc  
CA1  
EA  
2001E87  
EXF

# **Exploring the Role of the Military in Refugee Camp Security: International Seminar - Summary Report**

**Eynsham Hall, UK  
July 10-12, 2001**



**Department of Foreign Affairs  
and International Trade**

**Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international**



63688124 (E)  
63688136 (F)

Dept. of Foreign Affairs  
Min. des Affaires étrangères  
  
MAR 30 2004  
  
Return to Departmental Library  
Retourner à la Bibliothèque du Ministère

# Exploring the Role of the Military in Refugee Camp Security: International Seminar - Summary Report

Eynsham Hall, UK  
July 10-12, 2001

66395249 (A)  
66395245 (E)



Department of Foreign Affairs  
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international



## **CONTENTS**

---

Executive Summary.....	2
Principal Conclusions and Recommendations.....	3
I Introduction.....	6
II Background/Context.....	7
III Considerations around the deployment of military forces.....	8
IV Possible roles identified for international military forces.....	10
V Next Steps.....	13
VI Recommendations.....	14
Annex 1.....	17
Key note address by Mr. Anne-Willem Bijleveld, UNHCR Director of the Bureau for Europe	
Annex 2.....	22
Key note address by Deirdre Clancy, International Refugee Programme Director, Lawyer’s Committee for Human Rights “The Role of the Military in Refugee Camp Security - Reflections from a human rights perspective”	
Annex 3.....	29
Key note address by Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinator of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA) “The Role of the Military in Providing Security and Protection to Refugees - Some Humanitarian NGO Views”	
Annex 4.....	34
Contact List	

## EXECUTIVE SUMMARY

On July 10-12, 2001, a seminar was organized jointly by the Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade and the United Kingdom Ministry of Defence (Joint Doctrine and Concepts Centre), focussing on the role international military forces might play in dealing with serious insecurity in and around refugee camp environments. The seminar was intended to complement an earlier workshop which had been hosted by the Government of Canada concerning the role which could be played by international police in these same contexts.<sup>1</sup>

Building on experiences in the field, and following discussions in the United Nations Security Council and General Assembly over the last several years, both meetings had the objective of identifying practical strategies for dealing with incidences of insecurity in refugee camps. In these instances, host governments, who bear primary responsibility for ensuring the physical safety of refugees, may require the support of the international community to maintain the civilian and humanitarian character of camps on their territory. Addressing insecurity in refugee camps, particularly the presence of armed elements, can have important implications for regional stability and for the safety and security of civilians in and around those environments, including humanitarian workers assisting them. This has been evident in several high profile cases, including most recently in West Timor, Guinea and Tanzania. While some in the humanitarian and academic

community have hypothesized about the types of activities that might be undertaken by external police or military actors, the Ottawa and Oxford meetings were an attempt to explore untested assumptions, and identify the implications and requirements of such engagement.

The July 10-12, 2001 seminar was held at Eynsham Hall, in the UK, and brought together representatives from troop contributing countries with military and police peacekeeping experience and national refugee camp protection responsibilities, international development specialists, diplomats and legal experts, and practitioners from UN humanitarian organizations, the Red Cross movement, and the NGO community. Utilizing case studies and other relevant experience, participants focussed on situations of serious insecurity, where the presence of international military forces might be employed to assist humanitarian agencies and host governments responsible for camp management. Emphasis was placed on identifying circumstances under which such forces would be deployed and with what mandate and capacity.

Participants agreed that while the internal security of a refugee camp remains a function for the police, international military forces *could* under certain conditions use their resources to assist in the protection of the external security of a camp. In this context, participants suggested that in order for international military forces to be deployed to refugee camp situations, they would need a clear and enforceable mandate, a clearly defined concept of operations and rules of engagement. This may be arranged as part of UN authorized peace support operation implemented by the UN, a regional organization or coalition of the willing. It may also be negotiated bilaterally between a country hosting a refugee population and a troop contributing

---

<sup>1</sup> Department of Foreign Affairs and International Trade, "Workshop on the Potential Role of International Police in Refugee Camp Security", report from the workshop of the same name hosted at the Government Conference Centre, March 22-23, 2000. See also <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/human-rights/>

country, or between the host country and another appropriate organization, such as the UN High Commissioner for Refugees or the Department of Peacekeeping Operations. It was recalled that deployment of military forces tends to be guided by political interests (strategic interest, media pressure, or pre-existing presence of international military forces) and availability of human and financial resources. The latter includes operational considerations such as the size of the force to be deployed, and the training and equipment required.

Once a mandate is secured, participants agreed that there were a range of tasks which international military forces could usefully undertake in support of refugee camp security. Noting these roles would depend on location and scenario, tasks proposed included monitoring, surveillance, intelligence gathering and reconnaissance; liaison with national military forces, training and capacity building; and assessment, analysis and advice for humanitarian organizations; separation, disarmament and demobilization of combatants; capture/escort of war criminals; stabilization (border and arms control) and perimeter security. These activities should reinforce or enhance the host country's capacity to provide for the security of refugee population on their territory.

Participants concluded that there was an important role military forces could undertake to address particular aspects of refugee camp security, although the use of such forces (including host country militaries) would likely be an exceptional measure, of fixed duration. Moreover, it was emphasized that where such deployments occur, operations should be civilian led or to support civilian efforts and aim to create a secure environment. These deployments should focus on the value-added of the military - physical security - as it was suggested that other organizations or

institutions, including police or private security firms, may be better placed to fulfil some (or all) of these roles. In this context, participants noted the need to improve collaboration among international police and military forces, and underscored the value of holistic and integrated approaches to camp security, involving a multi-disciplinary group of actors.

## **PRINCIPAL CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

- The deployment of military forces in refugee camp environments should be in support of humanitarian objectives and should be aimed at creating a secure environment for refugees and humanitarian personnel. Emphasis would be placed on supporting the efforts of the host nation to carry out its responsibilities.
- The deployment of military forces is subject to political and military considerations, and must be accompanied by the necessary political and diplomatic efforts aimed at addressing the root causes of displacement. The nature of deployments will depend on many factors, including the geography, capacity of host governments, and types of threats present.
- A clear distinction between the roles of international military forces and police must be established. A distinction with the work of humanitarian organizations must also be made, particularly where militaries are first on the ground.
- Military actors should focus on addressing external security threats to refugee camp environments, and can carry out a range of tasks in this respect including: monitoring, surveillance, intelligence gathering and reconnaissance; liaison with national military forces, training and capacity building; and assessment, analysis and advice for humanitarian organizations; separation, disarmament and demobilization of combatants; capture/escort of war criminals; stabilization (border and arms control) and perimeter security.
- International doctrine is required with respect to the deployment of military forces into insecure refugee camp environments (see below DPKO). The need for practical role playing or exercising to validate some of the strategies identified was highlighted.
- A better understanding of how to separate combatants and armed elements from refugee populations is urgently required, particularly in the context of mass movements. This is a role which could be played by national and/or international military forces. This includes, inter alia, an elaboration of relevant international principles and the development of doctrine or standard operating procedures, the clarification of appropriate mandates and rules of engagement. It should be recognized that separation, internment and exclusion are multi-stage processes - military roles may be related to disarmament and collection of weapons prior to separation; creation of a secure environment for separation to take place.
- Approaches to camp security should be comprehensive and holistic. Stakeholders that may be involved in refugee camp security, including international military and police, international organizations and NGOs must understand the capabilities and limits of one another, and receive adequate training for dealing with such circumstances.

- Interested governments should look at means of improving their ability to deploy quickly to such environments. Attention should initially be focussed on small scale, specialized deployments. Consideration could also be given to the deployment of unarmed military observers to act as liaison officers with local militaries and humanitarian agencies. The use of military police could also be considered depending on the circumstances.
- Interested governments should identify and provide a list of military personnel prepared to undertake the role of “Humanitarian Security Officers” (HSOs) as proposed by UNHCR at its Executive Committee in June 2000<sup>2</sup>. Acting as part of a security assessment team, these HSOs would provide important counsel to the UNHCR on the nature and the sources of threats to refugees and their settlements and on possible appropriate responses.
- Collaboration and dialogue on the issue of camp security must be facilitated on an urgent basis between UNHCR and DPKO, and other relevant actors, including troop contributing countries, military alliances, other UN agencies and non-governmental organizations.
- UNHCR and DPKO should also consider the development of a checklist which can help actors on the ground better understand what threats may exist, and what capacity exists to address such threats.

---

<sup>2</sup> “The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the ‘Ladder of Options’”, UNHCR Conference Room Paper E/50/SC/INF.4 (June 27, 2000).

## **I. Introduction:**

International concern regarding insecurity in refugee camps has heightened during the past decade. Events in the Great Lakes of Africa in the mid-1990s and more recently in Macedonia, West Timor, Guinea, and Tanzania have underscored the challenges which can be associated with maintaining the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements, particularly, but not exclusively, when armed elements and combatants move alongside refugees. Failure to effectively address such circumstances can have important implications for regional stability, and for the safety and security of civilians in and around those environments, including humanitarian workers assisting them.

Following therefore on experiences in the field and discussions in the UN Security Council and General Assembly over the past several years, as well as in the UN Special Committee on Peacekeeping and the Executive Committee of the UN High Commissioner for Refugees, attention has recently been focussed on identifying practical strategies for addressing serious insecurity in refugee camp environments. In this context, and as a follow-up to a March 2000 seminar on the "Potential Role of International Police in Refugee Camp Security" hosted by Canada, a seminar was co-organized by Canada and the United Kingdom from July 10-12, 2001 to clarify the role military forces might likewise have in dealing with serious insecurity in and around refugee camp environments. Recognizing some strides had been made on these issues of late, emphasis was placed on further elaborating on doctrine and seeking to clarify and build consensus among military actors and the humanitarian community on what appropriate roles regional or international military forces might assume.

Participants included representatives from troop contributing countries with military and police peacekeeping experience and national refugee camp protection responsibilities, the UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), the UN Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the World Food Programme (WFP), the Red Cross movement, and the international NGO community.

The following report summarizes the main areas of discussion and recommendations that emerged from the two-day meeting. It also identifies possible ways forward as expressed by the participants. The report is divided into the following sections:

- Background/Context
- Considerations around the deployment of military forces
- Possible roles for military actors
- Recommendations
- Next Steps



## **II. Background/Context**<sup>3</sup>

The primary responsibility of host states for the physical protection of refugees and the maintenance of the humanitarian and civilian character of refugee camps and settlements is a well-established principle in the international refugee protection regime.<sup>4</sup> At the same time however, it has been increasingly recognized by the international community that there is a need to support host states which are unable to discharge such responsibilities. This was made clear in recent UN Security Council resolutions 1208 (1998) and 1296 (2000)<sup>5</sup>, and has been the subject of informal discussions among governments following from the UN Secretary-General on the Causes of Conflict in Africa, and his two reports on the Protection of Civilians in armed conflict, as well as in regional meetings such as the one held in Pretoria, South Africa in February 2001.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>As this report is intended to compliment the March 2000 report on the role of international police prepared by DFAIT, the authors have chosen not to detail the range of security threats or actors encountered in camps, which is reflected there.

<sup>4</sup>Numerous UN and Regional Documents have asserted the primary role of host states, including the Conclusions on International Protection of the UNHCR Executive Committee. See for example, UN Security Council resolution 1208 (1998), UN General Assembly resolution 39/140 (1984), UNHCR EXCOM Conclusion Nos. 22 (1981), 45 (1986), 48 (1987), 72 (1993).

<sup>5</sup>These Resolutions establish the legislative parameters for authorizing action under Chapter VI or VII, which could involve the deployment of international military forces to address insecurity in camps with consent of the host country, and aims to link-up between the humanitarian, political and military components of the UN System.

<sup>6</sup>UNHCR regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee status and other locations. 26-27 February, 2001, Pretoria, Souther Africa. See [www.unhcr.ch/cgi-bin/teaxis/vtx/global-consultations](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/teaxis/vtx/global-consultations).

Certainly insecurity in refugee camps is not a new phenomenon. Parties to conflict, including rebel movements, host countries and other states, both within and beyond the regions directly concerned, have often made use of refugee populations in a quest to attain political and military objectives. However, recent interest and recognition of the need to work with host states has been precipitated by reports and accounts of serious insecurity in refugee camp environments in different regions of the world in the last several years. This was perhaps most visible in the Great Lakes region of Africa in the mid-1990s, but has also been evident more recently in Albania and West Timor. Attention has been particularly focussed on instances where the presence of armed or criminal elements, including alleged war criminals, has compromised the civilian and humanitarian character of the camps, sometimes affecting the ability of genuine refugees to get access to objective information about their country of origin, and in other instances contributing to instability in the host country or broader regional instability. Such circumstances can weaken the ability of host states to maintain law and order and can create hostility within host countries, or provoke armed attacks on refugee sites by countries of origin and their allies. Failure to maintain the civilian and humanitarian character of refugee camps also directly affects the safety and security of civilians in and around those environments, including humanitarian workers assisting them.

The problem of insecurity in refugee camp environments should be an issue for which a multiplicity of actors share responsibility: the refugees themselves, local communities, host countries, countries of origin, donor states, UNHCR and its operational partners, regional organisations, and the political and military components of the United Nations System. However, despite their inability to deal with such

complex and unsafe environments, humanitarian actors, in conjunction with host countries, are left largely responsible for the management of insecure refugee camps. It is this situation which led the UNHCR to develop a "ladder of options" concept<sup>7</sup> in 1999 which proposes that consideration be given to the deployment of international military forces to insecure refugee camp environments. It was recognized that such a deployment would require strong political convergence among states and would likely only occur under exceptional circumstances. As yet, this proposal has not been followed-up, as many, particularly in the military field, remain concerned about the implications of such engagement.

The seminar held at Eynsham Hall, near Oxford England, in July 2001 was an effort aimed at determining under what circumstances international military forces would be deployed to insecure refugee camp environments, and what mandate, training and capacity would be required to undertake such a task. To better analyse these questions, seminar participants were asked to focus on three scenarios, and to consider where the presence of international military forces might be usefully employed to assist humanitarian agencies and host states responsible for camp management. Each group included military officials from both host and troop contributing countries, and representatives from the diplomatic, police, UN and NGO communities.

### **III. Considerations around the deployment of military forces**

Seminar participants spent a considerable amount of time considering the appropriateness of deploying international military actors to refugee camp environments. Initially, much of this discussion was tied to concerns about the use of military actors in humanitarian crises writ large. Participants noted that the use of international military forces in response to humanitarian situations is a relatively recent phenomenon, one that raises many concerns among all actors. Humanitarian agencies and NGOs in particular often regard such deployments with skepticism, perceiving such actions to stem from decisions made by political actors, largely in western countries, responding to the public and media's call to "do something" in response to a humanitarian crisis. However, such actors often fail to address the political or other root causes of the crisis. In addition, some participants noted that, more often than not, the tasks military forces undertake when engaged in a humanitarian crisis does not focus on their value added. For example, military tasks tend to focus on aid delivery as opposed to enhancing physical security and protecting civilian populations from violence. Participants recognized that the military are not the appropriate tool to address long-term humanitarian problems, not least because armed forces are not considered by the parties on the ground to be "neutral", thus potentially jeopardizing the refugees and humanitarian organizations they were hoping to assist. To ensure military and humanitarian goals are achieving the desired result of alleviating a humanitarian crisis, all actors must therefore agree to a well-defined and coherent policy on the effective and appropriate use of the military in support of humanitarian goals.

---

<sup>7</sup> "The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements", January 14, 1999 Report to the Executive Committee of the UN High Commissioner for Refugees.

Some humanitarian agency participants noted the need to exercise caution in extending the use of the “humanitarian” label to cover a military mission with significant political ramifications. The lines distinguishing the military and humanitarian agencies can become blurred, exposing the humanitarian workers to very real physical danger. Seminar participants agreed that military missions, and the success or failure thereof, should be defined in terms of clearly understood military goals in a political context, rather than humanitarian objectives. In the case of ensuring security in refugee camps, this may be related to preventing direct external armed attacks, raids by rebel groups, or separating out combatants.

Upon reaching a common understanding of the capabilities and limitations of the organizations represented, seminar participants were better able to understand the problems and challenges faced by these actors. Participants concluded that in order to bridge the gap in operational cultures and perspectives, and in order to achieve a more integrated approach to camp security, better coordination and information sharing on both an inter-agency and a bilateral basis would be required. In this context, it was noted that coherent measures can only be effective if they are based on a common understanding of the context and problems which they intend to address, and of the mandates and roles of the various actors involved. Most participants observed that such measures would require an integrated, multi-disciplinary approach to refugee camp security at all levels.

Seminar participants observed the need to be more pro-active when addressing insecurity in refugee camps as a means of contributing to regional and international security. In this context, participants identified activities that international security

forces could undertake in support of such objectives. From a purely political perspective, it was acknowledged that any decision to deploy international military forces would depend a great deal on generating sufficient political will among troop contributing countries. While such activities would be primarily geared toward buttressing host capacities, concerns about state sovereignty may also need to be addressed.

From a military perspective, representatives stressed that the deployment of international military forces to insecure refugee camp environments would likely be an exceptional measure or a measure of last resort, and would need to focus on their value-added, as other organizations or institutions, such as the police or private security firms, may be better placed to fulfil some (or all) of these roles. At the same time, it was noted that in some instances, the presence on the ground of military forces could act as a deterrent, and may possibly increase the level of accountability of local forces and thereby enhance civilian protection. Seminar participants clearly distinguished between the types of threats encountered in and around refugee camp environments, emphasizing the value-added of the military would be on external threats to refugee camps, while police were better placed to deal with those threats experienced internally.

Ultimately, participants suggested that the operationalization of international military engagement to insecure camp environments will be tempered by certain key military principles, such as the need for a **clear and enforceable mandate**, as well as certain essential operational considerations, including the **size, training and equipment of the force** (or individuals) to be deployed, a defined **concept of operations** and **clear rules of engagement**. Deployment of military forces would be further guided by **political interests** (strategic interest, media

pressure, or pre-existing presence of international military forces), and the **availability of human and financial resources**.

It was suggested that the deployment of international military forces could be arranged as part of UN authorized peace support operation implemented by the UN, a regional organization or coalition of the willing. It might also be a bilateral arrangement negotiated between a country hosting a refugee population and a troop contributing country, or between the host country and another appropriate organization, such as the UN High Commissioner for Refugees or the UN Department of Peacekeeping Operations. In the latter case, secondment arrangements could be made. In all cases, standard legal and administrative arrangements, such as Rules of Engagement (ROE) and Status of Forces Agreement (SOFAs), would need to be negotiated. Examples of these exist (the UN already has and uses a model SOFA and ROE) but the models would need to be enlarged.

Indeed, while a deployment under the auspices of the UN is but one option noted by seminar participants, the role of DPKO in further operationalizing the strategy being proposed for both international military forces and civilian police was also highlighted as important. Seminar participants commented on the need to enhance the way DPKO operates and relates to other parts of the UN system in order to be an effective partner in dealing with highly insecure refugee situations. In this respect, seminar participants were interested in generating ideas about how DPKO and UNHCR could improve their liaison and cooperation in the field. Greater consideration could be given to how to marry policing and military principles with those of international refugee protection.

#### **IV. Possible roles identified for international military forces**

Bearing in mind the considerations elaborated on previously, seminar participants identified a number of areas where international military forces could play a role in enhancing security in refugee camp environments, including:

- **Intelligence gathering and analysis:** The military could play a role in providing intelligence for possible early planning and intervention by humanitarian actors, as well as providing reconnaissance on the range of external threats which may exist. Participants queried at what point the military should make such information available and to whom, given the array of information which is already available.
- **Monitoring and surveillance:** Linked with intelligence gathering, international military forces could be deployed to monitor the situation outside the camps and near border areas, dependent upon the types of threats which may be encountered - ie. incursions and attacks on camps by rebel groups or neighbouring countries.
- **Liaison with national military forces, training and capacity building:** Military observers are best placed to assess the abilities of local forces and establish military-to-military contacts. The provision of training can also be an important means of facilitating dialogue with local forces and promoting capacity building. It was suggested that building the capacity of host country military forces or gendarmerie can help to address insecurity in refugee

camps, particularly where those actors are themselves charged with maintaining law and order. Security sector reform initiatives carried out in countries who are prone to receiving large scale population movements could be an important contribution to conflict prevention and regional stability.

- **Stabilization and perimeter security:** Through border checks and control, the military can help stabilize the infiltration of people or elements that contribute to insecurity in refugee camp environments. International military forces may be asked to assist host governments to carry out such tasks or may be authorized to do so by another authority such as the UN Security Council.
- **Assessment, analysis and advice for humanitarian organizations:** International military forces could usefully assess the situation around refugee camps and the capacities of local forces, and provide advice to humanitarian actors on how they might address gaps. The value of military experts on multi-disciplinary assessment teams was noted.
- **Logistical support:** The capacity of military forces to mobilize communications and logistics equipment within a short time can be a useful contribution to the efforts of those managing refugee camps. Likewise, military engineers, logisticians and planners may be usefully tapped depending on the environment.
- **Disarmament:** Ideally, disarmament and demobilization of ex-combatants should be undertaken before they are given refugee status or enter refugee camps. This is a role which is best placed by national or international

military forces outside a refugee camp (although police may have a role to play with respect to the presence of small arms and light weapons which may be smuggled into camp environments).

- **Separation and Exclusion:** It was argued that national and international military forces are best placed to separate and exclude armed people, militia, combatants or individuals that may have committed war crimes from the rest of the refugee population. It was noted that such actions should be undertaken as soon as possible when a refugee movement crosses the border to ensure civilian and humanitarian character of camps. The dearth of experience held by police on the subject of profiling was highlighted, thus necessitating better collaboration between police and military forces.

However, participants observed the absence of any agreed doctrine or procedure on how such separation would take place. Such standard operating procedures would include, inter alia, an elaboration of how to practically carry out the task, and identification of the resources required; clarity about what would be done with those separated out (ie. obligations related to internment) and how to ensure that international human rights would be respected. It was suggested that separation, internment and exclusion are multi-stage processes - military roles may be related to the physical disarmament and collection of weapons prior to separation; intelligence gathering for investigative processes; creation of a secure environment for separation to take place; and the capture and escort of war criminals. However, it was pointed out that if international military force were to undertake the

task of separating and/or disarming combatants, robust rules of engagement would be required and roles and responsibilities among the various actors - including the host state - clearly articulated.

- **Relocation of Refugee Camps:**  
Relocation of refugee camps away from unstable border areas has long been understood as an effective measure to diminish threats to refugee camps and to enhance the security of refugees. The military could be called upon to assist in relocating camps away from border areas given their transport and logistical capacities.

Seminar participants emphasized the need for practical role playing or exercises in order to validate some of the ideas developed during the workshop. It was also suggested that troop contributors and the militaries of those either hosting or vulnerable to large scale refugee populations should review and update current doctrine and standard operating procedures in order to be better placed to address the range of challenges associated with insecurity in and around refugee camps environments. Certainly, any involvement of military forces in such activities would require that they be provided with an adequate mandate, specialized training (e.g. refugee law and gender issues), resources and technical support to carry out their work if deployed.

## **V. Next Steps**

A number of issues were left outstanding at the seminar and merit pursuit. These can be broken down into areas for further operational and policy development:

### ***Operations:***

(A) Development of an international doctrine on the potential deployment of military forces into insecure refugee camp environments and identifying a trigger for such involvement. It was suggested that Security Council resolution 1296 (April 2000) provided one such trigger, but that others should be explored;

(B) Exploration of the relationship between international military actors and refugee hosting communities;

(C) Exploration of the value of developing bilateral programmes by international military forces to engage countries at likely to receive large scale refugee movements (in this respect a closer examination of the challenges faced by host states in carrying out their protection responsibilities with respect to camp security would be required);

(D) Identify opportunities to increase contacts between international military and civilian police, in particular to exchange lessons learned from international operations and clarify understanding of roles and responsibilities;

(E) Exploration of the potential role of the DPKO lessons learned unit incorporating and operationalizing into its training packages lessons learned in dealing with insecurity in refugee camp environments order to enhance the effectiveness of UN peacekeeping operations.

### ***Policy:***

(A) Examination of the role of private security companies in refugee camps, in particular, consideration of whether such companies would be capable of carrying out some of the roles identified for the military. Several participants questioned the accountability of such actors in camp environments, and this would need to be considered in any examination of their utility.

(B) The need to clarify the question of separation and exclusion - its operationalization, legal parameters; political implications and requirements; and an examination of what the experience has been thus far in places where separation was attempted - what lessons are evident.

(C) Further development of the "Humanitarian Security Advisors" concept, determination of whether it is viable and who will support it;

(D) Promote a doctrinal shift with respect to the willingness of militaries to discuss deployments to such unconventional operations

(E) Examination and elaboration of exit strategies for international military and police engagement and transition to longer-term planning and programming

(F) Update and make available a literature review on the camp security questions and reconcile the findings from different studies and lessons learned reports

## **VI. Recommendations:**

The following is a synthesis of the recommendations made by seminar participants:

### **The role of military forces in refugee camp security:**

- The deployment of military forces in refugee camp environments should be in support of humanitarian objectives and should be aimed at creating a secure environment for refugees and humanitarian personnel. Emphasis would be placed on supporting the efforts of the host nation to carry out its responsibilities.
  - The deployment of military forces is subject to political and military considerations, and must be accompanied by the necessary political and diplomatic efforts aimed at addressing the root causes of displacement.
  - The nature of deployments will depend on many factors, including the geography, capacity of host governments, and types of threats present.
  - Once deployed, military actors should seek a positive engagement with the refugee and local population, so as not to be negatively perceived (ie. as an occupying force)
  - A clear distinction between the roles of international military forces and police must be established. A distinction with the work of humanitarian organizations must also be made, particularly where militaries are first on the ground.
- Military actors should focus on addressing external security threats to refugee camp environments, and can carry out a range of tasks in this respect including: monitoring, surveillance, intelligence gathering and reconnaissance; liaison with national military forces, training and capacity building; and assessment, analysis and advice for humanitarian organizations; separation, disarmament and demobilization of combatants; capture/escort of war criminals; stabilization (border and arms control) and perimeter security.
  - International doctrine is required with respect to the deployment of military forces into insecure refugee camp environments (see below DPKO). The need for practical role playing or exercising to validate some of the strategies identified was highlighted.
  - A better understanding of how to separate combatants and armed elements from refugee populations is urgently required, particularly in the context of mass movements. This is a role which could be played by national and/or international military forces. This includes, inter alia, an elaboration of relevant international principles and the development of doctrine or standard operating procedures, the clarification of appropriate mandates and rules of engagement. It should be recognized that separation, internment and exclusion are multi-stage processes - military roles may be related to disarmament and collection of weapons prior to separation; creation of a secure environment for separation to take place.



- Interested governments should look at means of improving their ability to deploy quickly to such environments. Attention should initially be focussed on small scale, specialized deployments. Consideration could also be given to the deployment of unarmed military observers to act as liaison officers with local militaries and humanitarian agencies. The use of military police could also be considered depending on the circumstances.

**Responsibility and planning for refugee camp security:**

- Host countries have primary responsibility for ensuring the security of refugees on their territory. Host state efforts may need to be supported by the international community.
- Approaches to camp security should be comprehensive and holistic. Stakeholders that may be involved in refugee camp security, including international military and police, international organizations and NGOs must understand the capabilities and limits of one another, and receive adequate training for dealing with such circumstances.
- The importance of good security planning which is regularly updated and involves all relevant actors, including the refugee population, is crucial.
- Where relevant, refugee crises must be addressed as part of a broader regional security dynamic, particularly where armed elements are intermixed within refugee populations.
- The international community must strive to be more consistent in mobilizing the necessary political and material resources to address security issues in refugee camps, and the root causes which sparked displacement in the first place. Therefore, while development of existing early-warning and rapid response mechanisms should continue, efforts should also be directed to the politics and mechanics of mobilizing political will and ensuring an effective response.
- UNHCR in cooperation with Governments should continue to develop the concept of multi-disciplinary needs and security assessment teams (or “Humanitarian Security Officers”), which can be made available to deploy in advance or as a lead element of a humanitarian operation to help determine local capacities, potential security requirements, and develop a security plan.
- The UN Standby Arrangements System should be revised to take into account possible requirements with respect to camp security and recruitment methods should likewise be reconsidered with an eye to such deployments. Regional organizations with similar arrangements could also consider such measures.
- The potential role of private militaries and security firms in dealing with refugee camp security is an area that requires further consideration and while an interesting possibility, does raise important questions about accountability.
- The value of inter-agency and bilateral information-sharing and coordination, and regular information meetings and cooperation/logistics meetings on location cannot be underestimated;

## **UNHCR and DPKO:**

- Collaboration and dialogue on the issue of camp security must be facilitated on an urgent basis between UNHCR and DPKO, and other relevant actors, including troop contributing countries, military alliances, other UN agencies and non-governmental organizations.
- Consideration should be given to the reciprocal secondment of officials between UNHCR and DPKO to facilitate this cooperation.
- UNHCR and DPKO should also consider the development of a checklist which can help actors on the ground better understand what threats may exist, and what capacity exists to address such threats.
- DPKO should work toward the development of relevant doctrine for the deployment of international military forces to address insecurity in refugee camps, in consultation with troop contributing and host countries.

**Key note address by Mr. Anne-Willem Bijleveld, UNHCR Director of the Bureau for Europe  
Seminar on “The role of the military in refugee camp security – policy and practice”  
10-12 July, Eynsham Hall, England**

Ladies and Gentlemen,

UNHCR is grateful to the governments of the United Kingdom and Canada for having convened this important and timely meeting and I am pleased and honoured for the opportunity to address this distinguished audience on the role of the military in refugee camp security. A similar workshop organised in March 2000, in Ottawa by the Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade on the possible role of international police in refugee camp security was instrumental in the development of UNHCR policies in this regard and I certainly hope that this meeting will prove to be of equal importance.

Ladies and Gentlemen,

Allow me first to introduce to you the issue of a changing humanitarian operational environment. UNHCR’s core mandate has not changed since 1950. The protection of refugees and the search for solutions to their problems have remained our central objectives. But the environment in which we work has changed significantly –particularly in the past decade. During the latter part of the 20<sup>th</sup> Century UN Agencies, Non Governmental Organisations, and other humanitarian actors relied on an often tacit and unspoken agreement between all groups involved in a conflict to respect their neutrality. Humanitarian actors would be “impartial” in the delivery of assistance and, were therefore perceived as “neutral”. Parties would respect and consent to humanitarian action.

Ironically, this situation began to unravel just at the time the world began to look forward to what later proved to be a false dawn of hope. With the end of the Cold War, some statesmen predicted an era of sustained peace and economic prosperity. Instead, a series of long simmering ethnic, religious and other conflicts erupted, often within States rather than between States. Many of these were characterised by intense violence committed by regular armies, militias, warlords, guerrilla and bandit groups in which civilian populations were deliberately targeted, particularly in wars in Bosnia and Herzegovina, The Great Lakes region of Africa, Sierra Leone, Timor and Kosovo. Moreover, as a result of these conflicts, we have seen a growing number of persons becoming internally displaced. The refugee outflows have also become more complex with mixed groups, including armed elements crossing borders.

Forced displacement of the “opposing group” has very often become a major objective, rather than a consequence, of these conflicts. Displacement has also grown in scale. The number of people of concern to UNHCR today is 22 million, up from 15 million in 1990 and 5 million in 1980. It has also changed in scope, with virtually no region –Europe, Africa, Asia and Latin America –unaffected. Refugees and humanitarian workers often became deliberate targets for one side or another rather than occasional, accidental victims.

## **The manipulation of refugee populations**

Parties to conflict, including rebel movements, host countries and other States, both within and beyond the regions directly concerned, have often made use of refugee populations in the quest to attain their political and military objectives. It is this manipulation for geopolitical purposes that often presents the greatest threat to refugee security. In such situations refugees may be held hostage by elements that are not bona fide refugees and they may also be denied access to the objective information required making decisions about their future.

## **The targeting and intimidation of humanitarian personnel**

Parties to conflict more and more expect humanitarian organisations to care for the victims of war. At the same time, those parties have increasingly subjected humanitarian personnel to intimidation and violence with the tragic results that have been witnessed in locations such as Burundi, Indonesia, Guinea and, most recently in the Democratic Republic of Congo. The political, legal and security void that exists today, clearly aggravates risk to humanitarian personnel.

## **Security has reached the top of the agenda**

In such a complex and increasingly difficult and dangerous environment for humanitarian action, the security of peoples, of refugee and IDP populated areas and humanitarian personnel, has come to the top of UNHCR's agenda.

The flight by civilian populations intermixed with military elements has led to a growing militarisation of refugee sites, with an increased presence of armed elements and weapons in camps. Such militarisation severely affects the neutrality of refugee camps such as we saw in the Great Lakes of Africa and in West Africa. This weakens the ability of host states to maintain law and order and it can provoke armed attacks on refugee sites by countries of origin and their allies, such as was the case in Kosovo and Albania. It poses a serious security threat, not only to refugees but to local communities, as well as to humanitarian personnel.

## **Security and the role of UNHCR**

The primary responsibility of host states for the physical protection of refugees and the maintenance of the humanitarian and civilian character of refugee camps and settlements is a well-established principle. At the same time, however, it is also increasingly recognised by the international community that there is a need to support host states which are unable to discharge such responsibilities. In particular, States have called upon UNHCR to provide advice, training and technical assistance to host states. UNHCR's activities in this domain have covered a wide range of activities and actions adapted to situation specific circumstances.

Let me give you some examples:

- UNHCR supported the "Contingent Zairois pour la securite dans les camps" during the Rwandan refugee crisis
- During the Kosovo emergency UNHCR disseminated protection guidelines relating to refugee security

- Some three years ago, UNHCR established a 'security package' in refugee populated districts in western Tanzania under which UNHCR met the cost of posting police officers in and around refugee sites and provided these officers with special allowances, equipment, vehicles, fuel and accommodation
- This year, UNHCR transferred refugees away from the Guinean border to newly created camps inside the country and is planning to assist the Guinean Police and Gendarmerie with a similar 'security package' as applied in Tanzania

These examples show our commitment in addressing refugee security issues whenever we are in a position to do so. We have recognised for some time, however, that it is necessary for all those involved in refugee protection to address this issue in a more systematic and effective manner.

### **Emergency preparedness and response**

UNHCR has learnt through previous experience that refugee security is extremely difficult to restore once it has been compromised and that preventive action, be it for the security of refugees or for our own staff, is crucial. Preventive action requires pro-active rather than re-active security management: you have to be prepared so that you can deploy rapidly and establish an early presence in refugee hosting areas. To be 'prepared', as you undoubtedly know, is not an easy task. There are resource constraints and UNHCR, as any other humanitarian organisation needs to balance the need for an 'emergency capacity' with funding realities that often relate more to the present than to the future. One way of achieving a minimum level of preparedness is through stand-by arrangements with donor governments.

### **The "ladder of options"**

In order to achieve stronger managerial control, UNHCR has fused the emergency preparedness and response unit and the security unit in one combined service: the Emergency and Security Service. Within that service, emergency and security staff is trying to operationalise the 'ladder of options'.

The ladder of options is a concept that was first introduced by the High Commissioner in 1997 in an attempt to determine action in the increasingly hostile humanitarian environment, which I have just described.

The concept involves different types of measures (ranging from soft, to medium to hard), so that the international community can deal in a more systematic and effective manner with insecurity in refugee and returnee populated areas. It equally describes a series of possible responses to escalating threats to the civilian and humanitarian character of refugee camps and to the security of refugees and humanitarian personnel.

It should be stressed that the problem of security, as such, should be an issue for which a multiplicity of actors share responsibility: refugees themselves, local populations, countries of origin, host countries, donor states, regional organisations, UNHCR and its operational partners, as well as the political and military components of the United Nations System.

Options under the ladder include:

- Preventive and corrective measures;
- Building upon existing national law enforcement mechanisms;
- International support to national security forces;
- Deployment of international fact finding missions;
- Deployment of international observers;
- Deployment of international police forces;
- Deployment of regional military forces with or without UN endorsement;
- Deployment of international military forces under chapter VI or VII of the UN Charter.

### **Operationalising the ladder of options**

In July 2000, UNHCR presented to its “Standing Committee” (a group of States that monitor the High Commissioner’s policies and operations), a plan aimed at operationalising this concept.

This paper, which the organisers of this seminar have shared with you, firstly, describes UNHCR’s intention to establish stand-by arrangements with a number of States for the provision of law and order advisers as well as public security personnel who would advise UNHCR on the nature and the sources of threats to refugees and their settlements and on adequate responses. The results of our approaches to a limited number of governments so far are not very encouraging. It appears that States are rather reluctant to deploy their police or military staff to humanitarian operations they themselves do not control. States have also expressed problems of a more administrative nature.

Secondly, in the paper we refer to UN Security Council Resolution 1296 of April 2000, which tries to link-up between the humanitarian, political and military components of the UN System. In this important Resolution the Security Council:

“Invites the Secretary General to bring to its attention situations where refugees and internally displaced persons are vulnerable to the threat of harassment or where camps are vulnerable to infiltration by armed elements, and where such threats may constitute a threat to international peace and security (...)”. In this Resolution, the Security Council also, “Expresses its willingness to consider such situations and, when necessary, adopt appropriate steps to help create a secure environment for civilians endangered by conflicts, including by providing support to States concerned (...)”.

Immediately following the adoption of this Resolution, UNHCR and the UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) agreed on a procedure on the basis of which the High Commissioner could inform DPKO of situations as described in the Resolution. Unfortunately, the results so far have been disappointing. Whenever deployed in the field, peacekeeping operations are based on strictly formulated mandates which do not always allow peacekeeping staff to assess and report on refugee security issues. There appear also to be important resource problems which would prevent speedy DPKO deployment into refugee populated areas. However, some progress has been made in the sense that both organisations have now agreed to second staff to each other’s emergency and planning units.

Given this state of affairs, you may wonder how UNHCR then actually responds to situations in which the lack of refugee security is a major factor in prohibiting the protection of and the assistance to refugees.

## **Refugee security, UNHCR practice**

Outside the framework of major regional and international peacekeeping operations, UNHCR has often found itself alone grappling with the issue of security. A good example is the unfolding of the refugee tragedy in Zaire immediately following the violent death of the Rwandan President in 1994. A mixed group of approximately one million Rwandans, including an important number of armed elements fled into Zaire and settled in camps close to the Rwandan border. A few months into this crisis, humanitarian organisations alerted the international community that the civilian and humanitarian character of these camps was compromised and that the implementation of humanitarian programmes was becoming increasingly difficult.

The Secretary General then proposed the creation of an international peacekeeping force and approached 60 countries for assistance. Out of these 60 countries, only one country responded and the effort had to be abandoned. Later attempts to create a pool of police and military trainers for the Zairian army had to be abandoned for the same reason. Eventually, UNHCR had no choice but to respond positively to the Secretary-General's request to negotiate the creation of a special security contingent for the camps with the Zairian government.

Based on that experience, a similar approach was followed in the refugee camps in northern Kenya and in western Tanzania. More recently, UNHCR has proposed to assist the Guinean authorities in providing basic law and order in newly created refugee camps in the centre of the country.

In the absence of a co-ordinated humanitarian security management approach, shared by States and other actors, UNHCR is becoming increasingly involved with issues of a purely law and order and military nature. This is an involvement by default. UNHCR, however, as a humanitarian organisation and managed by civilians, lacks the necessary skills to manage refugee security all by itself.

This seminar is timely and my colleagues and I do hope that we will be able to engage in a constructive discussion on the role of the military in refugee camp security. We would, in particular, welcome a discussion on how the military and UNHCR staff could jointly manage refugee security situations by marrying policing and military principles with those of international refugee protection. Furthermore, we would invite an exchange of ideas on how DPKO and UNHCR could improve their liaison and co-operation in the field.

During the preparatory discussions with the Canadian and UK delegations we expressed our sincere hope that we would not only discuss 'principles' but concrete strategies and actions as well. We very much welcome your insight, thinking, suggestions and contributions on the increasingly important issue of 'refugee security'.

Thank you.

**“The Role of the Military in Refugee Camp Security - Reflections from a human rights perspective” Key note address by Deirdre Clancy, International Refugee Programme Director, Lawyer’s Committee for Human Rights for the “Seminar to Examine the Role of the Military in Refugee Camp Security” Enysham Hall, Oxford, 10 -12 July.**

***Introduction***

The Lawyers Committee for Human Rights is a human rights advocacy organization and our International Refugee Program reflects that. We do not have a permanent presence in the field but keep connected to the operational issues around refugee protection through the work of our local NGO partners (particularly in Africa). Our engagement in this workshop is driven by our desire to find new ways to make human rights protection practical and effective for refugees.

I have been to introduce the international law framework within which decisions surrounding refugee security can be assessed from the point of view of refugee rights.

In today’s short presentation there is insufficient time to attempt to present a comprehensive overview. What I will try to do, therefore, is to highlight a number of legal issues which might be of particular relevance when discussing the potential role of military elements in this field.

In doing so I will be drawing primarily on the work we at the Lawyers Committee have undertaken over the last few years on the question of exclusion from refugee status and protection of refugees in situations of armed conflict.

***Safeguarding the Rights of Refugees under the Exclusion Clauses***

In 1995 the Lawyers Committee published a report on refugee protection in Africa. Among our conclusions was that the international community had been totally unprepared during the Great Lakes crisis - either to deal with those who had committed serious crime and provoked the flight of others from their own countries, *or* to assist in providing effective security in the countries to which the refugees fled. The result of this failure of was widespread violence and exploitation in the camps, fear and instability in the host countries, and dangerous comprise of the humanitarian mission.

A mechanism did already exist within refugee law, however, which could have provided a foundation for effective action in identifying and removing the perpetrators of the genocide from the general population. This was the refugee law concept of exclusion.

The concept of exclusion is set out in the exclusion clauses of the 1951 Refugee Convention and the OAU Refugee Convention. Further to these provisions individuals who have committed serious international crimes (such as genocide and war crimes) are excluded from the mantle of protection. Although such individuals may meet the objective requirements for refugee status (a fear of return to persecution for a stipulated reason), they are considered to be “undeserving” because of their past behaviour.



We found that during the Rwandan crisis, however, it had been extremely difficult in practice to apply these clauses. We launched a three-year research project to explore the question.

Could we devise a rights respecting approach to exclusion which would be legally sound and operationally effective?

An extensive program of field and academic research followed, directed by an international advisory group and benefiting from collaboration with UNHCR. The conclusions of phase I of the research stage of the project, and a description of the field studies, can be found in a Special Issue of the IJRL which was published earlier this year.

The advocacy and implementation stage for the Project is now commencing where perhaps the most difficult challenges lie.

### ***Exclusion and Security***

As the research on exclusion progressed, we found that it was impossible to develop a framework for applying exclusion without looking beyond the question of legal procedures to the question of refugee security more broadly. This was not only because of the politics and pragmatics surrounding the implementation of refugee law. But also because attempting to apply exclusion in a rigorous and comprehensive manner *itself* created additional human rights challenges. Not least among them were those thrown up by how to separate armed elements and others out from the main population of refugees.

We began thus to look more broadly at the legal framework which governed a whole range of responses and actors which might be effective in enhancing the security of refugees.

I'm going to summarize this framework briefly.

### ***Refugee Security and the Legal Framework***

Primary responsibility for the protection of refugee rights and refugee security lies with the host State. But the UN (including organs such as UNHCR), regional organizations, NGOs and other bodies may also assume varying degrees of obligation depending on the capacity and willingness of the host state to respond to refugee security needs. The importance of the involvement of these latter actors is particularly driven by the recognition that refugees are by definition persons in need of international protection. Security Council Resolutions 1208, 1265, 1296, 1325 and ExComm Conclusion No., 72 reflect how the international community primarily views its collective responsibilities in the field of refugee security.

The question of using force in order to secure enjoyment of human rights has been a topic much debated in the human rights community. But if there is little consensus about *when* it can be justified, there is much greater consensus around the framework which should govern such action *once* action has in fact been triggered - and this is where I understand today's operational discussion must be focussed.

Our starting point is that the imperatives of state security should not be seen as necessarily in conflict with those of the rights of refugees. In fact when the chief refugee protection instruments

were first agreed they were not just formulated with the goal of protecting refugees in mind. States in 1951 were in fact driven by the recognition that unless the refugee issue was managed carefully and consistently the presence of refugees could have a debilitating effect on State security. In 2001 the human security approach to international relations also points to the importance of making the human rights of refugees a policy consideration. The international human rights legal framework can in fact be seen in this way as a vehicle for de-politicizing decisions made around refugee security.

The international legal framework within which a decision to take a particular security measure can be assessed is not simple. A complex weave of human rights law, refugee law, the law of armed conflict, humanitarian law, international criminal law and UN Charter obligations must be explored in order to divine the parameters of permissible action.

For example,

*UN Charter obligations* require States to prevent refugees from taking up arms and threatening the integrity of another State.

The *law of armed conflict* obliges States to intern combatants engaged in international conflict (perhaps presenting as refugees) who are found on the territory of the host state.

*Refugee and human rights law* guide an assessment of how much freedom of expression a refugee may be permitted where a state of emergency is in force. The extent by which the movement and place of residence of a refugee can be restricted is also governed by this framework.

*International criminal law* helps to clarify who should be excluded from the protection of refugee status.

Some general guiding principles underlie the framework:

- The principle of the humanitarian and non-political nature of asylum
- The principle of non refoulement (the right not to be returned to persecution)
- The principle of non-discrimination
- The principle of the civilian nature of camps
- The principle of safe location of refugees
- The requirement to intern armed elements

### ***Implementing the Framework***

It is not for an organization such as ours to suggest which actors should be involved in each of the range of activities that have the potential to enhance camp security as part of implementing this protective framework. That is an operational question best answered by the technical experts here at this workshop.

But does the legal framework just described help in any way to guide how the role of the military in refugee security might be envisaged?

I would suggest a number of starting points.

As a general rule, security measures which involve the minimum of coercion, and thus the minimum restriction of refugee human rights, should always be the first to be considered. Military rules of assessment and engagement, in addition to training and accountability structures, tend to harbor different implications for the human rights of refugees. Secondly, it is important to bear in mind that the mere presence of, or engagement with, the military will directly diminish the civilian nature of a refugee settlement – a crucial principle of refugee protection. It is clear also that depending on whether national or multilateral military forces are involved, very different mandates and styles of action will have to be taken into consideration.

A quick survey of the literature shows that there appears to be (*rare!*) NGO consensus about where involvement of the military is seen as appropriate and effective: (a) bringing war criminals to justice and (b) separating combatants from refugees. The ability of the military to contribute to the process of bringing war criminals to justice under international humanitarian law has been broadly welcomed even by humanitarian NGOs.

It is interesting also that in discussions of scenarios that might trigger action (although not necessarily direct military intervention) by the Security Council under SC Res 1296 a similar approach has been indicated by UNHCR. UNHCR has identified two such situations: those in which a bona fide refugee population is at risk of falling under the control of elements who are suspected of genocide, crimes against humanity or serious violations of international law – (excludable elements) – and those in which refugee populated areas have become militarized (separation of combatants)

### **Separation**

It is with this latter issue – separation – that the role of the military is most often associated. There is much confusion, however, about exactly what kind of activities are envisaged by the notion of ‘separation’.

In his recent report on ‘The Protection of Civilians in Armed Conflict’ the SG declared that, *“failure to separate armed elements from civilians has led to devastating situations in and around camps”*. *“[T]he movement of people ... alongside armed elements [can] undermine the security of entire sub regions or regions, and thereby internationalize an initially local conflict”* (paragraph 28).

Preservation of the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements is a vital prerequisite, not only for providing refugee protection and enhancing the security of host states, but also for safeguarding the institution of asylum itself. A refugee protection policy will be hard pressed to garner support in a host State if it is not viewed as being a neutral and humanitarian act. This is especially so where a host population fears a re-enactment of the violence which caused the refugees to flee.

In fact as indicated in the framework discussed above, States and the international community have an obligation to ensure that a distinction is made between refugees, armed elements and others not in need of international protection. Physical separation is one way to maintain that distinction.

During our study, however, we found that effecting separation raises complex questions regarding (a) the applicable legal framework and (b) how to operationalize that framework in difficult situations on the ground.

Separation is not a legal concept; it connotes a set of acts and processes which have as their object the identification, removal and maintenance of selected individuals apart from the general population of refugees. The legal implications of such activities depend on a variety of acts, including:

The procedure which is taken to identify and separate  
The voluntariness or otherwise of the separation  
The nature of the confining regime subsequently imposed on those separated

Generally when separation is discussed focus is on the separation of 'armed elements' - most particularly where military involvement in a separation operation is being contemplated. It is of course the type of separation most immediately identifiable as required by international law.

But various separation/confinement measures have also been proposed in relation to other groups where military involvement in the separation operation may also be implicated eg. the separation of refugee political activists or 'intimidators' (in Tanzania in 1996 Mwisu camp in Kagera was set up, for example, with the express purpose of housing alleged intimidators further to Article III of the 1969 OAU Convention) the separation of those awaiting screening for exclusion from protection the separation of ex-combatants who have laid down their arms and been declared refugees ( In Zambia – I understand that it is planned to separate ex-Congolese/Rwandan soldiers into a camp for ex combatants at Ukwimo even if they are granted asylum) the separation of voluntary separatees – In Ndotu camp in Tanzania for example, armed and self proclaimed combatants actually sought separation. In Guinea, we found that separation primarily operated as a protection measure for Sierra Leoneans suspected of being rebels by compatriots the separation of those who have been excluded from refugee protection

Refugee law, humanitarian law, human rights law (derogation clauses) and the law of armed conflict may permit a strictly circumscribed 'separation' of some of such categories of individuals. But this framework has not been yet clearly elaborated. The Secretary General has in particular called for work to be done on articulating the perimeters for action.

But it is not only from a legal perspective that the object and scope of any proposals to separate require the most careful scrutiny. It is worth recalling that separation activities can often lead to the stigmatizing of those separated, placing them at greater risk of target. Separation can also reinforce command structures, complicate repatriation efforts and be accompanied by extensive restriction of basic rights.

During our study we found that there was a particular need for guidelines to be drawn up to govern:

- the legal basis for lawful 'separation' activities
- the folder of rights enjoyed by the various categories of separated persons
- the procedural safeguards attaching to each type of separation exercise
- identification of the actors responsible for carrying out and monitoring such activities, and
- the conditions for termination of the state of separation (tied clearly to the particular purpose for which the separation was effected)

- ensuring special protection and assistance measures for children

In addition to the legal dilemmas presented by consideration of a separation operation, the indicators which permit, for example, the identification of an 'armed element' may be extremely difficult in practice. This is where military intelligence and experience may be important - even prior to deciding to effect a separation operation. This will also be the case where it is alleged that former fighters have 'genuinely and permanently laid down their arms' and therefore wish to be considered as refugees. Ongoing monitoring of the situation may also be required.

Our study also found that identification of armed elements should occur ideally at the earliest possible moment eg., at the border, usually where military elements are more likely to be present. It is crucial however that such activities do not interfere with the operation of the principle of non refoulement. We found that on the Guinea border in 1998/1999 suspected militia members were being summarily detained and returned by the military without a clear determination of their status or need for protection. In identifying the lack of capacity of host states as one of the stumbling blocks to the successful separation of combatants and displaced persons the SG has noted that one of the results is that *"potential host countries increasingly deny asylum by closing their borders, thereby further exacerbating the situation of displaced persons within the conflict area"* (para 32,).

Finally, actually effecting the separation may sometimes require the use of force. In certain environments it has been suggested that police may be sufficient (particularly with respect to controlling weapons and movements in camp). But other commentators have are of the view that *"the only effective way to remove unwilling armed combatants and keep them out is by means of an armed force, and this is something even seasoned and equipped militaries often refuse to take on, as evinced in the Goma camps"*

It is interesting in this regard to read the recent UNHCR evaluation of the Tanzanian security package which focused on augmenting local police capacity to deal with refugee security challenges. There it was noted that *"one element [of the package] which is generally acknowledged to have met with relatively little success s[was] the separation of armed elements and other exiles who can be excluded from refugee status by virtue of their present or past activities"* <sup>2</sup>. According to the assessment the package had some success in *"limiting the overt politicization and militarization of the refugee camps"* although *"covert militarizations and military activities in other parts of the border area"* continued to be conducted.

On the other hand, it may be that other methods of maintaining the civilian nature of refugee camps, that do not amount to formal separation operations, may be just as effective. .

A conversation with a official from the International Rescue Committee recently provides some basis for the suggestion that the relocation of camps in Guinea away from the borders with Liberia and Sierra Leone may have contributed to reducing tensions in Guinea camps – the very move itself effecting a de facto separation of those elements bent on cross border operations. As the Tanzanian security package gets replicated in Guinea over the coming months it will be interesting to how enhanced policing capacity alters the security situation for refugees on the ground. It will also be interesting to observe how such a development might force a shift in the type of operations currently being carried out by the Guinean military. Fueled by a perception that refugee and rebel populations are fused, these operations amount to informal and violent 'separation' activities, resulting in assault, arbitrary detention, and death, which have been severely criticized by rights groups.

I would like to end by raising a final area where the role of the military might be also appropriately considered – that of information sharing and intelligence. The availability of solid intelligence is crucial to the task of preserving the civilian and humanitarian character of refugee camps and operations. I know that during the March 2000 workshop information sharing was acknowledged as vital. I have already adverted to such activities during this presentation with respect to making an assessment to carry out particular types of separation operations.

The military may also be helpful in assessing whether or not application of the exclusion clauses needs to be raised during refugee status determination procedures. This may be particularly vital where the presence of excludable elements has the potential to create serious refugee security problems (not always the case) – as was the case in Goma. In this regard, what might the implications be for how information is then shared between military, UNHCR and NGO actors? Does the evolution of international criminal law, especially the International Criminal Court process harbor any additional implications for how such information must be dealt with in the future?

I look forward to a provocative and interesting discussion.

**“The Role of the Military in Providing Security and Protection to Refugees - Some Humanitarian NGO Views” Key note address by Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinator of the International Council of Voluntary Agencies (ICVA), for the “Seminar to Examine the Role of the Military in Refugee Camp Security” Enysham Hall, Oxford, 10 –12 July.**

"But the most serious shortcoming of military involvement in relief operations of the last decade does not concern what they do, but what they not do. Protection from violence is the most vital need of refugee and displaced populations today, and is a task that humanitarian organisations are unable to assume. Yet most military forces have been deployed with a 'humanitarian' mandate aimed at protecting or providing relief. This gives governments an image of 'doing something' to appease public outcry, while avoiding engagement in potentially dangerous or protracted conflicts." MSF Research Director Fiona Terry in *The Lancet* Vol. 357, Number 9266 (5 May 2001), pp. 1431-1432.

It should be made clear from the outset that there is no consensus among NGOs on what role the military should play in humanitarian action. At the same time, however, there is not much evidence of humanitarian NGOs' thinking on the role of the military in providing security and protection to refugees. The present conceptualisation of the relationship between humanitarian organisations and military actors has an almost exclusive focus on a division of labour in the delivery of aid, based on the experiences in the large-scale emergencies of the last decade, i.e. the former Yugoslavia, Central Africa, and Kosovo.

**Humanitarian NGOs and humanitarian principles**

In explaining the views of NGOs on the role of the military in humanitarian action, a closer look should be taken at the community of humanitarian NGOs. The world of NGOs is often viewed with suspicion and as complex, given the different acronyms, their logos and emblems visibly displayed on their four-wheel drives and tents, and, most importantly, their various missions and programmes. The performance of NGOs is said to be mixed: many are characterized as do-gooders who are driven more by their ideals than they are professionals at work.

A closer look at this complex community, however, shows that many NGOs have established credible reputations, based on years of experience, while having different working methods and representing different groups in society. In differentiating among NGOs, one can discern NGOs that work through and with local partners or those that are directly operational themselves. Another division would be along the specific areas of expertise, for example, healthcare, water and sanitation, education and distribution of food. Yet another division between NGOs is based on their specific target populations, including refugees and internally displaced persons, children or elderly.

In providing humanitarian assistance, NGOs are expected to share the same fundamental humanitarian principles and values. In the early '90s, the Red Cross and NGOs sat together and

defined a Code of Conduct.<sup>1</sup> Driven by the then increasing number and variety of actors in humanitarian aid, they elaborated 10 key principles, which should guide every actor in humanitarian aid. The principles provide an essential framework to help them in negotiating access to all victims of natural and man-made disasters.

Independence is set out in the Code through the principle that "humanitarian agencies shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy." In doing so, a clear distinction is made between humanitarian agencies and the military, as the latter is inherently a political instrument.

The point that different actors may have a different understanding of certain principles is underlined by the UN report on the reform of peacekeeping, known as the Brahimi report.<sup>2</sup> For example, this report introduces a concept of impartiality, which differs greatly from that used by the humanitarian community:

Impartiality for United Nations operations must therefore mean adherence to the principles of the Charter: where one party to a peace agreement clearly and incontrovertibly is violating its terms, continued equal treatment of all parties by the United Nations can in the best case result in ineffectiveness and in the worst may amount to complicity with evil.

Impartiality as it is understood by humanitarian organisations, according to the Red Cross and NGO Code of Conduct, is something different and is based on a stated obligation to deliver aid on the basis of need, "regardless of race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind." The Code goes further, to say that human suffering must be alleviated whenever it is found and priorities for that alleviation should be calculated on the basis of need.

Whereas the UN may be required to oppose a party that is seen to be in breach of the Charter by the Security Council, this is not the case for the humanitarian agencies. The confusion around the term impartiality may have concrete effects on the security of humanitarian workers as they may be seen as enemies by parties to the conflict.<sup>3</sup>

### **Different Views on the Role of the Military in Humanitarian Action**

There is no general consensus in the humanitarian NGO community as to the role of the military in humanitarian aid. Broadly speaking, the views range from those organisations, that take a principled or restrictive point of view when it comes to military involvement, to those that are more pragmatic and accept support from the military. The first group generally consists of a number of larger humanitarian organisations, which have less of a capacity problem in big emergencies, compared to the second group of smaller NGOs, which view the military capacity as welcome since it helps them to start up and sustain their operations.

---

<sup>1</sup> Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, 1994. The full text can be found at <[www.ifrc.org/publicat/conduct](http://www.ifrc.org/publicat/conduct)>

<sup>2</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809), 21 August 2001.

<sup>3</sup> Steering Committee for Humanitarian Response, Some NGO Views on the Humanitarian Implications of Implementing the Brahimi Report, paper submitted to the Inter-Agency Standing Committee, 4 December 2000.



However, it must be added that the focus of the military involved in disaster relief has been on the delivery of aid and the implementation of services in the technical areas of health, water and sanitation, distribution and shelter. As a result, the debate between humanitarian organisations and military actors has almost exclusively revolved around questions concerning coordination and a division of labour in delivering relief items.

In this debate, the military have often justified their involvement by pointing to the lack of capacity of traditional humanitarian actors. Whereas this lack of capacity may exist in large-scale, sudden emergencies involving large population flows, it must be stressed that the large majority of the humanitarian needs around the globe are found in politically unstable or insecure areas. These needs are not the direct result of a technical capacity problem of the humanitarian agencies but are due to the lack of continued access for humanitarian aid, which is far too often a political problem. In many of those situations, the military will be unable to solve this problem. In fact, it is very likely that there will be no military in those situations because of the lack of political will to get involved. It is, therefore, only in exceptional situations that the traditional humanitarian organisations are faced with a capacity problem.<sup>4</sup>

Many humanitarian organisations have pointed out that military involvement in humanitarian aid has blurred humanitarian principles, such as neutrality, impartiality and independence. Similarly, humanitarian organisations have accused the military of lack of expertise and reducing humanitarian action to a merely technical act. Both types of actors have not hesitated to stereotype each other, in particular in relation to their different cultures, motivations, working methods, and management.

While it may be too early to speak of an emerging consensus in this debate, a reflection of several years of debate within the humanitarian NGO community offers the following points:

- the number of situations, not including natural disasters, in which military forces will be able to perform humanitarian tasks is extremely limited;
- the military forces that will carry out these tasks must be under civilian coordination, in order to ensure that they act in support of the humanitarian organisation(s);
- military involvement will have an added-value if they concentrate on tasks that normally cannot be carried out by humanitarian organisations, including air-movement control at airports, heavy logistics, road repair, and de-mining.

### **A more meaningful role for the military**

Fostering security in refugee areas is a complex, political issue given the relation to state sovereignty, the questions of mandate and use of force, and the security factor. However, if the military wants to have a more meaningful role in humanitarian action, so that effective use is made of the complementarity of mandates, it should undertake tasks that only the military can perform. To refer to Fiona Terry, it should provide protection from violence to refugee and displaced populations, as this is a task that humanitarian organisations are unable to assume.

From the humanitarian perspective, several conditions should apply if military forces become

---

<sup>4</sup> The '90s saw three situations, not being natural disasters, where aid agencies did not have sufficient capacity and the military was able, both practically and politically, to provide support: Northern Iraq in April 1991, Eastern Zaire in July 1994, and Kosovo in April 1999.

involved in providing protection for refugees and displaced persons. A recent joint exercise between the military and NGOs in the UK shows that both type of actors use different frameworks for analysis. While NGOs have a bottom-up approach and start from the purpose of responding to the needs of the civilian population, military forces start from the end-state, i.e. a stable and secure situation, and work backwards. Such difference in thinking can have huge implications in planning and implementing operations in refugee areas.

Another essential element is the military forces' understanding of protection and security. A military understanding of these concepts focuses on the security and protection of the troops. When this way of thinking is applied to humanitarian operations, it is believed that humanitarian staff want the military to protect their operations and convoys. However, many aid workers would find that their security derives from the quality of protection and security provided to the refugees. As such they want to see the military provide protection and security for the refugees and civilian population, rather than having military escorts.

The troops that become involved or provide military support for activities such as the movement of camps further away from international borders, separation of armed elements and refugees, disarmament and arrest and detention of alleged war criminals, should make sure that they operate within the parameters set by international law, in particular refugee law and human rights law. If the contribution of the military forces aims to protect the refugees, the need to respect the rights of refugees in these operations is a minimum condition. One potential problem of the presence of military forces in refugee areas is in fact the risk of violating the civilian character of camps and settlements.<sup>5</sup>

The role of the military should go further than maintaining public order. The mandate of the *Zairian Contingent pour la Sécurité des Camps*, which was eventually deployed as a last resort measure following months of fruitless negotiations by the UN Secretary-General on the deployment of a UN peacekeeping force in the Rwandan refugee camps in Eastern Zaire in 1994, did not include any activities in the direction of separation, disarmament, or arrest and detention. The camps in Goma, therefore, remained the time bomb for regional security until their dismantling by the Kabilla forces at the end of 1996.

## **Conclusion**

Several recent initiatives have been taken to further crystallize the interface between military forces and humanitarian organisations through the development of guidelines or codes of conduct.<sup>6</sup> However, as has been argued, the focus of the conceptualisation of the relationship so far has been on the delivery of aid. A shift of the debate from the military's role in the delivery of aid to their contribution in providing security and protection to refugees, internally displaced persons and the civilian population at large is urgently needed. It is hoped that this seminar will mark an important first step in shifting the debate.

---

<sup>5</sup> The international community has repeatedly stressed the need to maintain the civilian character of refugee camps and settlements, See, for example, Executive Committee of the UN High Commissioner's Programme, Conclusion # 48 (1987).

<sup>6</sup> For example, the effort to develop "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief - also known as the Oslo Guidelines," led by UN OCHA Military and Civil Defence Unit (

**SEMINAR AT EYNHAM HALL – 10-12 JULY 2001**  
**CONTACT LIST**

Name	Country / Organisation	Appointment	Address	Telephone EMail
Anthony Anderson	Pearson Peacekeeping Centre, Canada	Faculty	61 Rideau Terrace Ottawa ONTARIO K1M 2A2 Canada	(613)-744-6825 <a href="mailto:anthony.anderson@sympatico.ca">anthony.anderson@sympatico.ca</a>
Lieutenant Colonel Nick Anthony	UK MOD	Commanding Officer 539 Assault Group Royal Marines	RM Turnchapel Barton Road Turnchapel PLYMOUTH UK	+44-(0)1752-504001 <a href="mailto:nick@anthony.org.uk">nick@anthony.org.uk</a>
Colonel Krisdha Areerajakul	Thailand Directorate of Civil Affairs, Army HQ	Staff Officer	1178/293 Soi Saenanikom 1 Phaholythin Road Chatuchak BANGKOK Thailand 10900	66(2)-561-4344 Mob:- 66(1)-811-6129 <a href="mailto:akrisd@yahoo.com">akrisd@yahoo.com</a>
Pierre Barampeda	Action Aid (UK)  Action Aid (Burundi)	Emergencies Unit Fellow	Hamlyn House LONDON N19 5PG UK	+44-(0)207-561-7561 <a href="mailto:pierreb@actionaid.org.uk">pierreb@actionaid.org.uk</a>
Anne-Willem Bijleveld	UNHCR	Director Europe	C/O UNHCR HQ GENÈVE Switzerland	+44-(0)22-739-8241 <a href="mailto:bijlevea@unhcr.ch">bijlevea@unhcr.ch</a>
Stephanie Blair	Canada /	MSc Student	Pound Cottage	+44-(0)1823-481329

<b>Name</b>	<b>Country / Organisation</b>	<b>Appointment</b>	<b>Address</b>	<b>Telephone EMail</b>
Stephanie Blair	Canada/ Cranfield University	Msc Student	Pound Cottage Hatch Beauchamp TAUNTON Somerset TA3 6TJ, UK	44 (0) 1823-481329 Mob: +44-(0)7713-884040 <a href="mailto:steph_blair@hotmail.com">steph_blair@hotmail.com</a>
Christophe Boutonnier	UN World Food Programme	Great Lakes Regional Security Officer	PO Box 7159 KAMPALA Uganda	256-75741050 <a href="mailto:christophe.boutonnier@wfp.org">christophe.boutonnier@wfp.org</a>
Koenraad van Brabant	Humanitarian Accountability Project	Co-Director	c/o Centre John Knox 27 Chemin des Prets de-Cregny 1218 Grand Saconnex GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-747-00-88 Mob: +41-(0)79-308-9824 <a href="mailto:koenraadvan@hotmail.com">koenraadvan@hotmail.com</a>
Duncan Bullivant	International Security Management Group	Director	11 Lovat Lane LONDON EC3R 8DT UK	+44-(0)207-283-1885 <a href="mailto:dbullivant@ismg.co.uk">dbullivant@ismg.co.uk</a>
Deirdre Clancy	Lawyers Committee for Human Rights	Director International Refugee Programme	333, 7 <sup>th</sup> Avenue 13 <sup>th</sup> Floor NEW YORK NY 10001 USA	+1-212-845-5250 <a href="mailto:clancyd@lchr.org">clancyd@lchr.org</a>

Name	Country / Organisation	Appointment	Address	Telephone EMail
Colonel Gaston Côté	Canada / DND	Director Peacekeeping Policy	NDHQ 101 Colonel By OTTAWA K1A 0K2 Canada	(613)-992-1872 <a href="mailto:G.Cote@issc.debbs.ndhq.dnd.ca">G.Cote@issc.debbs.ndhq.dnd.ca</a>
Major David Couzens	UK MOD JDCC	Information Operations Staff Officer	JDCC MOD Shrivenham SWINDON SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787245 <a href="mailto:couzens@jdcc.mod.uk">couzens@jdcc.mod.uk</a>
Jeff Crisp	UNHCR	Head Evaluation and Policy Analysis	C/O UNHCR HQ GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-739-8810 <a href="mailto:crisp@unhcr.ch">crisp@unhcr.ch</a>
Lieutenant Colonel Peter Eadie	UK MOD JDCC	Air Manoeuvre Staff Officer	JDCC MOD Shrivenham SWINDON SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787256 <a href="mailto:eadie@jdcc.mod.uk">eadie@jdcc.mod.uk</a>
Victoria Eastty	UK / Cranfield University	MSc Student	18 Stallpits Lane Shrivenham SWINDON Wiltsire SN6 8BG UK	+44-(0)7980-658291 <a href="mailto:vixeastty@hotmail.com">vixeastty@hotmail.com</a>

Name	Country / Organisation	Appointment	Address	Telephone EMail
Emanuela Gillard	International Committee of the Red Cross	Legal Advisor	19 Avenue de la Paix 1202 GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-730-2829 <a href="mailto:egillard@icrc.org">egillard@icrc.org</a>
Elissa Golberg	Canada / DFAIT	Policy Advisor Humanitarian Affairs	125 Sussex Drive Ottawa ONTARIO K1A 0GZ Canada	(613) 996-3908 <a href="mailto:elissa.golberg@dfait-maeci.gc.ca">elissa.golberg@dfait-maeci.gc.ca</a>
Clare Harkin	UK DfID	Civil/Military Advisor	94 Victoria Street LONDON SW1V 5JL	+44-(0)207-917-0814 <a href="mailto:c-harkin@dfid.gov.uk">c-harkin@dfid.gov.uk</a>
Inspector Vic Josey	Canada / DFAIT	Civilian Policing	125 Sussex Drive Ottawa ONTARIO K1A 0GZ Canada	(613) 993-3795 <a href="mailto:vic.Josey@dfait-maeci.gc.ca">vic.Josey@dfait-maeci.gc.ca</a>
Vanessa Kent	Canada / DFAIT	Peacekeeping Desk Officer	125 Sussex Drive Ottawa ONTARIO K1A 0GZ Canada	(613)-996-0407 <a href="mailto:vanessa.kent@dfait-maeci.gc.ca">vanessa.kent@dfait-maeci.gc.ca</a>
Janet Lim	UNHCR	Director Emergency and Security Service	C/O UNHCR HQ GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-739-8462 <a href="mailto:lim@unhcr.ch">lim@unhcr.ch</a>

<b>Name</b>	<b>Country / Organisation</b>	<b>Appointment</b>	<b>Address</b>	<b>Telephone EMail</b>
Lieutenant Colonel Ben Lovelock	UK MOD JDCC	Peace Support Operations Staff Officer	JDCC MOD Shrivenham SWINDON Wiltshire SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787223 <a href="mailto:lovelock@jdcc.mod.uk">lovelock@jdcc.mod.uk</a>
Sergeant Gary Lutwick	Canada RCMP Peacekeeping		1200 Vanier Parkway OTTAWA K1A 0R2 Canada	(613)-993-1419 <a href="mailto:gary.lutwick@rcmp-grc.gc.ca">gary.lutwick@rcmp-grc.gc.ca</a>
Major David Marshall	Canada National Defence Headquarters	Humanitarian Assistance Desk Officer	National Defence HQ 101 Colonel By Drive Ottawa ONTARIO K1A 0K2 Canada	(613) 996-9945 <a href="mailto:djmarshall@canada.com">djmarshall@canada.com</a>
Lieutenent Colonel Paul Mella	Tanzania Defence HQ	Senior Staff Officer	PO Box 9203 DAR ES SALAAM Tanzania	255-222-153971 Mob:-07442-90348 <a href="mailto:mosinella@hotmail.com">mosinella@hotmail.com</a>
Jacob Mphepo	Zambian Ministry of Home Affairs	Commissioner for Refugees	PO Box 50997 LUSAKA Zambia	260-1-255637 260-1-255473 260-1-255474 <a href="mailto:jmphep@zamnet.zm">jmphep@zamnet.zm</a>
Leslie Norton	Canadian International Development Agency	Senior Programme Manager, International Humanitarian Assistance Division	200 Promenade du Portage Hull QUÉBEC Canada	(819)-997-1646 <a href="mailto:leslie_norton@acdi-cida.gc.ca">leslie_norton@acdi-cida.gc.ca</a>

<b>Name</b>	<b>Country / Organisation</b>	<b>Appointment</b>	<b>Address</b>	<b>Telephone EMail</b>
Thomas Nyambane	Kenya / Cranfield University	MSc Student	Cranfield Disaster Management Centre Shrivenham SWINDON Wiltshire SN6 8LA UK	+44-(0)1793-544-0473 <a href="mailto:ojagara@yahoo.co.uk">ojagara@yahoo.co.uk</a>
Major Joe Pollock	Canada	UK exchange officer	8 Robertson Road Catterick Garrison North Yorkshire DL9 4JQ UK	+44-(0)1749-835695 <a href="mailto:so2g3trgic@govnet.uk">so2g3trgic@govnet.uk</a>
Brigadier General Mohammed Qudah	Jordan	Military Attaché, London	16 Upper Philmore Gardens LONDON	+44-(0)207-937-9611 Mob:-07771-788537
Dessislava Roussanova	International Alert (UK)	Policy and Advocacy Officer	1 Glyn Street LONDON SE1 5HT UK	+44-(0)207-793-8383 <a href="mailto:droussanova@international-alert.org">droussanova@international-alert.org</a>
Ed Schenkenburg van Mierop	International Council of Voluntary Agencies	Co-ordinator	48 Chemin de Grand-Montfleury 1290 VERSOIX Switzerland	+41-(0)22-950-9600 <a href="mailto:ed.schenkenberg@icva.ch">ed.schenkenberg@icva.ch</a>



Name	Country / Organisation	Appointment	Address	Telephone EMail
Lieutenant Colonel Darren Stewart	UK Permanent Joint Headquarters	Legal Advisor	Northwood Headquarters Sandy lane NORTHWOOD Middlesex UK	+44-(0)1923-838033 <a href="mailto:dm_stewart@hotmail.com">dm_stewart@hotmail.com</a>
Hansjoerg Strohmeyer	UN OCHA	Policy Advisor	One UN Plaza Room DCI – 1388 NEW YORK NY 10017 USA	+1-212-963-9035 Fax:-963-1040 <a href="mailto:strohmeyerh@un.org">strohmeyerh@un.org</a>
Supt Leif Svensk	Swedish National Criminal Investigation Department	Detective Super- intendent	PO Box 12256 10626 STOCKHOLM Sweden	+46-(0)8401-3892
Robbie Thomson	International Federation of Red Cross Societies	Refugee Advisor	PO Box 372 CH 1208 GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-730-4401 <a href="mailto:thomson@ifrc.org">thomson@ifrc.org</a>
Philip Upson	UK DfID	Programme Manager Emergency Response Team	52 Grosvenor Gardens LONDON SW1W 0AX	+44-(0)207-630-3774 <a href="mailto:pupson@ert.gtnet.gov.uk">pupson@ert.gtnet.gov.uk</a>

Name	Country / Organisation	Appointment	Address	Telephone E-Mail
Colonel Fiona Walthall	UK MOD JDCC	Assistant Director Peace Support Operations	JDCC MOD Shrivenham SWINDON SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787215 <a href="mailto:walthall@jdcc.mod.uk">walthall@jdcc.mod.uk</a>
Peter Wijninga	UNHCR	First Officer HQ	C/O UNHCR HQ GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-739-8882 <a href="mailto:wijninga@unhcr.ch">wijninga@unhcr.ch</a>
Brigadier General Muhammad Zaki	Pakistan Army	Director Military Intelligence	General Headquarters RAWALPINDI Pakistan	0092-51-32632

**Examen du rôle des forces  
militaires dans  
la sécurité des camps de réfugiés :  
Séminaire international - Rapport sommaire**

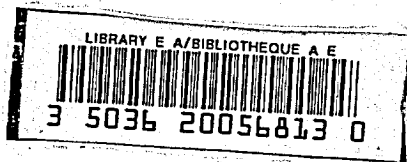
**Eynsham Hall, Royaume-Uni  
10-12 juillet 2001**



**Department of Foreign Affairs  
and International Trade**

**Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international**





DOCS  
CA1 EA 2001E87 EXF  
Exploring the role of the military  
in refugee camp security :  
international seminar - summary  
report. --  
66395245

# **Examen du rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés :**

## **Séminaire international - Rapport sommaire**

**Eynsham Hall, Royaume-Uni  
10-12 juillet 2001**



**Department of Foreign Affairs  
and International Trade**

**Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international**



## **TABLE DES MATIÈRES**

---

Résumé .....	2
Principales conclusions et recommandations .....	4
I Introduction.....	7
II Contexte.....	8
III Considérations relatives au déploiement de forces militaires.....	10
IV Rôles possibles des forces militaires internationales.....	13
V Prochaines étapes.....	16
VI Recommandations.....	18
Annexe 1.....	22
Allocution principale de M. Anne-Willem Bijleveld, Directeur du Bureau pour l'Europe du HCR des Nations Unies	
Annexe 2.....	28
Allocution principale de Deirdre Clancy, Directrice du Programme international pour les réfugiés, « Le rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés - Réflexions sous l'angle des droits de la personne »	
Annexe 3.....	36
Allocution principale de Ed Schenkenberg van Mierop, Coordonnateur du Conseil international des agences bénévoles (CIAB), « Le rôle des forces militaires dans la sécurité et la protection des réfugiés - Opinions de certaines ONG humanitaires »	
Annexe 4.....	41
Liste des personnes-ressources	

## RÉSUMÉ

Du 10 au 12 juillet 2001, il s'est tenu un séminaire organisé conjointement par le ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international et par le ministère de la Défense du Royaume-Uni [Centre conjoint de la doctrine et des concepts]; ce séminaire était axé sur le rôle que les forces militaires internationales pourraient jouer face à l'insécurité importante régnant au sein des camps de réfugiés de même que l'environnement physique qui les entoure. Le séminaire se voulait complémentaire d'un atelier antérieur dont le gouvernement du Canada était l'hôte et qui portait sur le rôle que des forces de police internationales pourraient jouer dans les mêmes contextes<sup>1</sup>.

Tenant compte des expériences acquises sur le terrain, de même que des discussions tenues au sein du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies ces dernières années, les deux réunions avaient pour objectif de formuler des stratégies concrètes de traitement de cas d'insécurité dans les camps de réfugiés. Il se peut que, dans ces cas, les gouvernements des pays d'accueil, qui portent la principale responsabilité de garantir la sécurité physique des réfugiés, aient besoin du soutien de la communauté internationale pour maintenir le caractère civil et humanitaire des camps sur leur territoire. La lutte contre l'insécurité dans les camps de réfugiés, particulièrement la présence d'éléments armés, peut avoir des incidences importantes sur la stabilité

---

<sup>1</sup> Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Atelier sur le rôle potentiel de forces de police internationales dans la sécurité des camps de réfugiés », rapport émanant de l'atelier du même nom tenu au Centre de conférences du gouvernement les 22 et 23 mars 2000. Voir aussi [www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/human-rights/](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/human-rights/)

régionale et sur la sécurité des civils dans ces milieux et autour d'eux, y compris sur celle des agents humanitaires qui leur viennent en aide. Les cas récents du Timor-Oriental, de la Guinée et de la Tanzanie illustrent bien ce constat. Certains intervenants des milieux humanitaires et universitaires ont formulé des hypothèses quant aux rôles que pourraient jouer les acteurs policiers ou militaires de l'extérieur. Les réunions d'Ottawa et d'Oxford visaient quant à elle à examiner des hypothèses qui n'avaient pas été mises à l'épreuve et à cerner les incidences et les exigences de ce type d'intervention.

Le séminaire du 10 au 12 juillet 2001 s'est tenu à Eynsham Hall, au Royaume-Uni, et a réuni des représentants de pays contributeurs de troupes ayant une expérience du maintien de la paix au moyen de forces militaires et policières et des responsabilités en matière de protection des camps de réfugiés nationaux, des spécialistes du développement international, des diplomates et des experts des questions juridiques, ainsi que des praticiens appartenant à des organisations humanitaires de l'ONU, du mouvement de la Croix-Rouge et du milieu des ONG. À l'aide d'études de cas et d'expériences pertinentes, les participants ont mis l'accent sur des situations de grave insécurité, où on pourrait utiliser des forces militaires internationales pour venir en aide aux organismes humanitaires et aux gouvernements des pays d'accueil chargés de la gestion des camps. On a accordé une importance particulière au repérage des circonstances dans lesquelles ces forces seraient déployées, et avec quel mandat et quelles capacités.

Les participants ont convenu du fait que, s'il est vrai que la sécurité intérieure d'un camp de réfugiés demeure une fonction incombant à la police, des forces militaires internationales *pourraient*, sous

certaines conditions, utiliser leurs ressources pour contribuer à la protection de la sécurité extérieure d'un camp. Dans ce contexte, les participants ont émis l'opinion selon laquelle des forces militaires internationales, pour être déployées dans des situations liées à un camp de réfugiés, auraient besoin d'un mandat clair et exécutable, d'un concept des opérations clairement défini et de règles d'engagement. On peut prendre des dispositions en ce sens dans le cadre d'une opération de soutien de la paix autorisée par les Nations Unies et mise en œuvre par l'ONU, par une organisation régionale ou par une coalition des partenaires pour une même cause. Cette question peut également faire l'objet de négociations bilatérales entre le pays accueillant une population de réfugiés et un pays contributeur de troupes, ou entre le pays d'accueil et une autre organisation appropriée, comme le Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés ou le Département des opérations de maintien de la paix. Il a été souligné que le déploiement de forces militaires tend à être régi par des intérêts politiques (intérêts stratégiques, pressions médiatiques ou présence antérieure de forces militaires internationales) et par la disponibilité de ressources humaines et financières. Ce dernier élément recouvre des considérations opérationnelles comme la taille de la force à déployer, ainsi que la formation et l'équipement nécessaires.

Les participants se sont mis d'accord sur le fait qu'il existe une fois un mandat établi, toute une gamme de tâches que les forces militaires internationales pourraient utilement accomplir à l'appui de la sécurité des camps de réfugiés. Faisant observer que ces rôles dépendraient de l'emplacement et du scénario, les participants ont proposé les tâches suivantes : surveillance, collecte du renseignement et reconnaissance; liaison

avec des forces militaires nationales, formation et renforcement des capacités; évaluation, analyse et conseils aux organisations humanitaires; séparation, désarmement et démobilisation des combattants; capture/escorte des criminels de guerre; stabilisation (frontière et contrôle des armements) et sécurité du périmètre. Ces activités devraient renforcer ou relever la capacité du pays d'accueil d'assurer la sécurité de la population de réfugiés sur son territoire.

Les participants sont arrivés à la conclusion que les forces militaires pouvaient jouer un rôle important afin de s'attaquer à des aspects particuliers de la sécurité des camps de réfugiés, bien que le recours à ces forces (y compris à celles du pays hôte) constituerait une mesure exceptionnelle d'une durée fixe. De plus, ils ont souligné que, là où des déploiements de ce type interviendraient, les opérations devraient être dirigées par des civils ou devraient soutenir des actions civiles et viser à instaurer un climat de sécurité. Ces déploiements devraient mettre l'accent sur la valeur ajoutée des forces militaires — la sécurité physique —, car on a fait valoir que d'autres organisations ou institutions, dont la police ou des sociétés de sécurité privées, pourraient être mieux placées pour certains (ou la totalité) de ces rôles. Dans ce contexte, les participants ont fait état de la nécessité d'améliorer la coopération entre les forces policières et militaires internationales, et ils ont souligné la valeur des approches globales et intégrées de la sécurité des camps, faisant intervenir un groupe multidisciplinaire d'acteurs.



## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- Le déploiement de forces militaires dans un milieu de camp de réfugiés devrait soutenir des objectifs humanitaires et viser à instaurer un climat sûr pour les réfugiés et pour le personnel humanitaire. L'accent serait mis sur le soutien de l'action menée par le pays hôte afin de s'acquitter de ses responsabilités.
- Le déploiement de forces militaires est assujéti à des considérations politiques et militaires et doit s'accompagner des actions politiques et diplomatiques nécessaires pour s'attaquer aux causes profondes des déplacements. La nature des déploiements dépendra de nombreux facteurs, dont la géographie, la capacité des gouvernements hôtes et les types de menaces qui se présentent.
- Il faut établir une distinction nette entre les rôles des forces militaires internationales et ceux de la police. Il faut également faire une distinction dans le cas des organisations humanitaires, particulièrement là où les forces militaires ont été les premières sur le terrain.
- Les acteurs militaires devraient mettre l'accent sur la lutte contre les menaces extérieures aux camps de réfugiés et ils peuvent mener à bien un certain nombre de tâches à cet égard, dont les suivantes : surveillance, collecte du renseignement et reconnaissance; liaison avec les forces militaires nationales, formation et renforcement des capacités; évaluation, analyse et conseils à l'intention des organisations humanitaires; séparation, désarmement et mobilisation des combattants; capture/escorte de criminels de guerre; stabilisation (à la frontière et contrôle des armements) et sécurité des périmètres.
- Une doctrine internationale s'impose en ce qui concerne le déploiement de forces militaires dans des milieux non sécurisés de camps de réfugiés (voir plus bas le DOMP). On a mis en relief la nécessité de jouer ou d'exercer un rôle concret afin de valider certaines des stratégies repérées.
- Une meilleure compréhension de la façon de séparer les combattants et les éléments armés des populations de réfugiés s'impose d'urgence, particulièrement dans le contexte de mouvements de masse. C'est là un rôle que des forces militaires nationales ou internationales pourraient jouer. Cela comprend, entre autres, une élaboration des principes internationaux pertinents et le développement de la doctrine ou de procédures normalisées de fonctionnement, la clarification des mandats appropriés et des règles d'engagement. Il convient de reconnaître que la séparation, l'internement et l'exclusion sont des processus comportant de multiples étapes — les rôles des formes militaires peuvent être liés au désarmement et à la collecte d'armes avant la séparation, et à l'instauration d'un contexte sécuritaire pour que la séparation puisse se faire.
- Les approches de la sécurité des camps devraient être globales et holistiques. Les intervenants susceptibles d'être associés à la sécurité des camps de réfugiés, dont les forces militaires et policières internationales, les organisations internationales et les

- ONG, doivent comprendre les capacités et les limites des uns et des autres, et recevoir la formation voulue pour pouvoir s'attaquer à des réalités de ce type.
- Les gouvernements intéressés devraient examiner les moyens de renforcer leur capacité de déploiement rapide dans ce type de contexte. L'action devrait d'abord être centrée sur les déploiements de petite échelle, spécialisés. On devrait également envisager le déploiement d'observateurs militaires non armés, qui feraient office d'agents de liaison avec les forces militaires et les organismes humanitaires dans le pays. On pourrait également envisager le recours à la police militaire, selon les réalités.
  - Les gouvernements intéressés devraient établir et fournir une liste de membres du personnel militaire prêts à remplir le rôle « d'agents de la sécurité humanitaire » (ASH), comme l'a proposé le Comité exécutif du HCR en juin 2002<sup>2</sup>. Agissant en qualité de membres d'une équipe d'évaluation de la sécurité, ces ASH soumettraient des opinions importantes au HCR quant à la nature et aux sources des menaces pour leurs réfugiés et pour leurs zones de regroupement, et sur d'éventuelles réactions appropriées.
  - Il faut faciliter d'urgence la collaboration et le dialogue à propos de la question de la sécurité des camps entre le HCR et le DOMP, et d'autres acteurs pertinents, dont les pays fournissant des contingents, les alliances militaires, d'autres organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales.
  - Le HCR et le DOMP devraient également envisager d'élaborer une liste de contrôle pouvant aider les acteurs sur le terrain à mieux comprendre les menaces qui peuvent exister et la capacité qui existe pour contrer ces menaces.

---

<sup>2</sup> « Le caractère sécuritaire, civil et humanitaire des camps et installations de réfugiés : rendre opérationnelle 'l'échelle des options' », E/50/SC/INF.4 (27 juin 2000).

## **I. Introduction**

Les inquiétudes internationales relatives à l'insécurité dans les camps de réfugiés se sont accrues au cours de la dernière décennie. Les événements survenus dans la région des Grands Lacs d'Afrique au milieu des années 90 et, plus récemment, en Macédoine, au Timor-Oriental, en Guinée et en Tanzanie ont mis en évidence les défis associés au maintien du caractère civil et humanitaire des camps et installations de réfugiés, particulièrement, mais non exclusivement, lorsque des éléments armés et des combattants se déplacent aux côtés des réfugiés. Le fait de ne pas s'attaquer efficacement à ces réalités peut avoir des incidences importantes sur la stabilité régionale et sur la sécurité des civils dans ces milieux et autour d'eux, y compris sur les agents humanitaires présents pour jouer un rôle à cet égard.

Donc, conformément aux expériences acquises sur le terrain et aux discussions tenues au sein du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies ces dernières années, ainsi qu'au sein du Comité spécial de l'ONU sur le maintien de la paix et du Comité exécutif du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, l'attention a été concentrée, récemment, sur la définition de stratégies concrètes permettant de s'attaquer à une grave insécurité dans les camps de réfugiés. Dans ce contexte, et en guise de suivi d'un séminaire consacré en mars 2000 au thème « Rôle potentiel des forces de police internationales dans la sécurité des camps de réfugiés » dont le Canada était l'hôte, un séminaire a été organisé conjointement par le Canada et le Royaume-Uni du 10 au 12 juillet 2001 afin de clarifier le rôle que les forces militaires pourraient également avoir pour ce qui est de remédier à une grande insécurité dans les camps de réfugiés et aux environs.

Reconnaissant que certaines avancées avaient été réalisées à propos de cette problématique récemment, les participants ont mis l'accent sur une élaboration plus poussée de la doctrine et ont cherché à clarifier et à renforcer le consensus parmi les acteurs militaires et les milieux humanitaires sur les rôles que des forces militaires régionales ou internationales pourraient assumer.

Le groupe des participants était composé de représentants de pays contributeurs de troupes ayant une expérience du maintien de la paix par des forces militaires et policières, ainsi que des responsabilités nationales en matière de protection de camps de réfugiés, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), du Programme alimentaire mondial (PAM), du mouvement de la Croix-Rouge et international des ONG.

Le rapport qui suit résume les principaux domaines faisant l'objet de discussions et les recommandations qui se sont dégagées de la réunion de deux jours. Il met aussi en relief d'éventuelles voies à suivre évoquées par les participants. Le rapport comporte les sections suivantes :

- Contexte
- Considérations relatives au déploiement de forces militaires
- Rôles possibles des acteurs militaires
- Recommandations
- Prochaines étapes

## **II. Contexte**<sup>3</sup>

La responsabilité primordiale des États d'accueil à l'égard de la protection physique des réfugiés et du maintien du caractère humanitaire et civil des camps et installations de réfugiés est un principe bien établi dans le régime international de protection des réfugiés<sup>4</sup>. Parallèlement, toutefois, la communauté internationale reconnaît de plus en plus qu'il existe un besoin de soutenir les États d'accueil qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de responsabilités de cette nature. Cela a été affirmé clairement dans les récentes résolutions 1208 (1998) et 1296 (2000)<sup>5</sup> du Conseil de sécurité des Nations Unies et cela a fait l'objet de discussions officielles entre gouvernements à la suite de la position du Secrétaire général sur les causes du conflit en Afrique et de ses deux rapports sur la protection des enfants dans les conflits armés, de même que dans le cadre de réunions régionales, comme celle

---

<sup>3</sup> Étant donné que le présent rapport se veut complémentaire au rapport de mars 2000 sur le rôle des forces policières internationales préparé le MAECI, les auteurs ont choisi de ne pas indiquer en détails la gamme des menaces pesant sur la sécurité, ni les acteurs qu'on rencontre dans les camps, décision qui se traduit dans ce passage.

<sup>4</sup> De nombreux documents onusiens et régionaux ont affirmé le rôle primordial des États d'accueil, dont les Conclusions relatives à la protection internationale du Comité exécutif du HCR. Voir, par exemple, la résolution 1208 (1998) du Conseil de sécurité de l'ONU, la résolution 39/140 (1984) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1984), les Conclusions 22 (1981), 45 (1986), 48 (1987), 72 (1993) du Comité exécutif du HCR.

<sup>5</sup> Ces résolutions établissent les paramètres législatifs de l'autorisation d'intervention aux termes du chapitre VI ou du chapitre VII, lesquelles pourraient comporter le déploiement de forces militaires internationales visant à remédier à l'insécurité dans les camps avec le consentement du pays d'accueil, et elles cherchent à établir un lien entre les volets humanitaire, politique et militaire du système des Nations Unies.

qui s'est tenue à Pretoria, en Afrique du Sud, en février 2001<sup>6</sup>.

Incontestablement, l'insécurité dans les camps de réfugiés ne constitue pas un phénomène nouveau. Les parties au conflit, dont les mouvements de rebelles, les pays d'accueil et d'autres États, à la fois au sein et au-delà des régions directement concernées, se sont souvent servies des populations de réfugiés dans le but d'atteindre des objectifs politiques et militaires. Toutefois, l'intérêt récent et la reconnaissance de la nécessité d'oeuvrer de concert avec les États d'accueil ont été précipités par des rapports et des comptes rendus d'une grave insécurité dans les camps de réfugiés dans diverses régions du monde ces dernières années. Cela a peut-être été le plus manifeste dans la région des Grands Lacs d'Afrique au milieu des années 90, mais ce fait est également apparu à l'évidence plus récemment en Albanie et au Timor-Oriental. L'attention s'est particulièrement portée sur les cas où la présence d'éléments armés ou criminels, dont celle de prétendus criminels de guerre, a enfreint le caractère civil et humanitaire des camps, portant parfois atteinte à la capacité d'authentiques réfugiés d'obtenir l'accès à des informations objectives sur leur pays d'origine et, dans d'autres cas, contribuant à l'instabilité dans le pays d'accueil ou à une instabilité régionale. Ces circonstances peuvent affaiblir la capacité des pays d'accueil à assurer la loi et l'ordre, aussi causer de la tension à l'intérieur des pays d'accueil ou provoquer des attaques armées sur les emplacements de réfugiés de la part des pays d'origine et de leurs alliés. Le fait de ne pas maintenir le

---

<sup>6</sup> Séminaire régional du HCR sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile, du statut de réfugiés et d'autres endroits. 26-27 février 2001, Pretoria, Afrique du Sud. Voir [www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/global-consultations](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/global-consultations).

caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés a également des incidences directes sur la sécurité des civils dans ces milieux et autour d'eux, y compris les agents humanitaires qui viennent en aide aux réfugiés.

Le problème de l'insécurité dans les camps de réfugiés devrait être une question à l'égard de laquelle de multiples acteurs partagent une responsabilité : les réfugiés eux-mêmes, les collectivités locales, les pays d'accueil, les pays d'origine, les États donateurs, le HCR et ses partenaires opérationnels, des organisations régionales, ainsi que les volets politique et militaire du système des Nations Unies. Toutefois, en dépit de leur incapacité de s'attaquer à des milieux aussi complexes et dangereux, les acteurs humanitaires, de concert avec les pays d'accueil, se retrouvent largement chargés de la gestion de camps de réfugiés dangereux. C'est cette situation qui a incité le HCR à élaborer, en 1999, le concept d'une « échelle des options<sup>7</sup> », lequel propose qu'on envisage de déployer des forces militaires internationales dans les camps de réfugiés dangereux. Il a été reconnu qu'un déploiement de ce type nécessiterait une profonde convergence politique entre les États et n'interviendrait vraisemblablement que dans des circonstances exceptionnelles. À ce jour, on n'a pas donné suite à cette proposition, car nombreux sont ceux, particulièrement dans le domaine militaire, qui demeurent préoccupés par les incidences de ce type d'engagement.

---

<sup>7</sup> « La sécurité et le caractère civil et humanitaire des camps et zones de regroupements de réfugiés », rapport en date du 14 janvier 1999 au Comité exécutif du Haut Commissariat aux Nations Unies pour les réfugiés.

Le séminaire tenu à Eynsham Hall, près d'Oxford, en Angleterre, en juillet 2001, visait à déterminer les circonstances dans lesquelles des forces militaires internationales seraient déployées dans les camps de réfugiés dangereux et à définir le mandat, la formation et la capacité qui seraient nécessaires à l'exécution de cette tâche. Pour mieux analyser ces questions, on a demandé aux participants du séminaire de mettre l'accent sur trois scénarios et d'étudier les cas où il pourrait être utile de recourir à la présence de forces militaires internationales afin de venir en aide aux organismes humanitaires et aux États d'accueil chargés de la gestion des camps. Chaque groupe comprenait des officiers militaires provenant à la fois de pays d'accueil et de pays contributeurs de troupes, de même que des représentants des milieux de la diplomatie, de la police, des Nations Unies et des ONG.

### **III. Considérations relatives au déploiement de forces militaires**

Les participants au séminaire ont consacré beaucoup de temps à la question de savoir s'il est opportun de déployer des acteurs militaires internationaux dans les camps de réfugiés. Dans un premier temps, une grande partie de cette discussion était liée à des préoccupations au sujet du recours à des acteurs militaires dans des crises humanitaires prises au sens large. Les participants ont fait remarquer que le recours à des forces militaires internationales en réaction à des situations humanitaires est un phénomène relativement récent qui suscite de nombreuses inquiétudes parmi tous les acteurs. Les organismes humanitaires et les ONG en particulier considèrent souvent ces déploiements avec scepticisme; ils soupçonnent que ces interventions découlent de décisions prises par des acteurs politiques, en grande partie dans des pays occidentaux, qui réagissent à

l'appel que leur lance le public et les médias afin qu'ils « fassent quelque chose » en présence d'une crise humanitaire. Toutefois, il est fréquent que ces acteurs ne s'attaquent pas aux causes profondes, politiques ou autres, de la crise. En outre, certains participants ont fait remarquer que, plus souvent qu'autrement, les tâches que les forces militaires entreprennent lorsqu'elles sont engagées dans une crise humanitaire ne mettent pas l'accent sur leur valeur ajoutée. Par exemple, les tâches militaires tendent à être centrées sur l'acheminement de l'aide par opposition à l'amélioration de la sécurité physique et à la protection des populations civiles contre la violence. Les participants ont reconnu que les forces militaires ne constituaient pas l'instrument approprié de règlement des problèmes humanitaires à long terme, notamment en raison du fait que les parties sur le terrain ne considèrent pas que les forces militaires sont « neutres », ce qui met éventuellement en danger les réfugiés et les organisations humanitaires auxquelles elles espéraient venir en aide. Pour s'assurer que les interventions militaires et humanitaires permettent d'atteindre le résultat souhaité, qui est d'atténuer une crise humanitaire, tous les acteurs doivent donc s'entendre au sujet d'une politique bien définie et cohérente sur l'utilisation efficace et appropriée des forces militaires en vue de l'atteinte d'objectifs d'ordre humanitaire.

Certains représentants membres d'organismes humanitaires ont fait état de la nécessité de faire preuve de prudence lorsqu'on élargit l'utilisation du caractère « humanitaire » afin de désigner une mission militaire comportant d'importants aspects politiques. Les lignes de démarcation entre les forces militaires et les organismes humanitaires peuvent devenir floues, ce qui expose les agents humanitaires à un danger physique très

réel. Les participants au séminaire ont convenu du fait que les missions militaires et leur succès ou échec devraient être définis en fonction d'objectifs militaires clairement compris dans un contexte politique plutôt que d'après des objectifs humanitaires. S'agissant de garantir la sécurité dans les camps de réfugiés, cela peut être lié à la prévention d'attaques armées venant directement de l'extérieur, de raids menés par des groupes rebelles, ou à la séparation de combattants.

Après être parvenus à une perception commune des capacités et des limites des organisations représentées, les participants étaient mieux à même de comprendre les problèmes et les défis auxquels ces acteurs sont confrontés. Ils sont arrivés à la conclusion que, pour combler le fossé sur le plan des cultures opérationnelles et des façons de voir, et afin de dégager une approche mieux intégrée de la sécurité des camps, une meilleure coordination et un plus grand partage d'informations à la fois sur le plan interorganismes et à l'échelle bilatérale seraient nécessaires. Dans ce contexte, on a fait observer que des mesures cohérentes ne peuvent être efficaces que si elles reposent sur une évaluation commune du contexte et des problèmes auxquels elles visent à remédier, ainsi que des mandats et des rôles des divers acteurs en cause. La plupart des participants ont fait remarquer que ces mesures nécessiteraient une approche intégrée, multidisciplinaire de la sécurité des camps de réfugiés à tous les niveaux.

Les participants ont fait état de la nécessité d'avoir une attitude plus proactive lorsqu'on s'attaque à l'insécurité dans les camps de réfugiés pour ainsi contribuer à la sécurité régionale et internationale. Dans ce contexte, ils ont identifié des activités auxquelles des forces de sécurité internationales pourraient participer en

guise d'appui à ces objectifs. D'un point de vue purement politique, il a été reconnu que toute décision de déployer des forces militaires internationales serait tributaire dans une grande mesure de la création d'une volonté politique suffisante parmi les pays contributeurs de troupes. Même si les activités de ce type seraient axées avant tout sur le renforcement des capacités du pays d'accueil, il peut se révéler nécessaire, aussi, de prendre en compte les préoccupations relatives à la souveraineté de l'État.

D'un point de vue militaire, les représentants ont souligné le fait que le déploiement de forces militaires internationales dans les camps de réfugiés dangereux représenterait probablement une mesure exceptionnelle ou une mesure de dernier ressort et devrait être axé sur la valeur ajoutée, étant donné que d'autres organisations ou institutions, comme la police ou des entreprises privées de sécurité, pourraient être mieux placées pour remplir certains (ou la totalité) de ces rôles. Parallèlement, on a fait remarquer que, dans certains cas, la présence sur le terrain de forces militaires pourrait avoir un effet dissuasif et, peut-être relever le degré de responsabilité des forces locales et, ainsi, rehausser la protection des civils. Les participants ont fait des distinctions claires entre les types de menaces qui se présentent dans les camps et aux environs, en soulignant que la valeur ajoutée des forces militaires aurait trait aux menaces extérieures contre les camps de réfugiés, tandis que les forces policières sont mieux placées pour s'occuper des menaces qui se présentent sur le plan interne.

Enfin, les participants ont émis l'opinion selon laquelle l'opérationnalisation d'un engagement militaire international dans des camps dangereux sera tempérée par certains principes militaires clés,

comme la nécessité d'un **mandat clair et exécutable**, ainsi que par certaines considérations opérationnelles essentielles, dont la **taille, la formation et l'équipement de la force** (ou de particuliers) devant faire l'objet d'un déploiement, un **concept des opérations** défini et des **règles d'engagement** claires. En outre, le déploiement de forces militaires serait orienté par des **intérêts politiques** (intérêts stratégiques, pressions des médias ou présence préexistante de forces armées internationales), ainsi que par la **disponibilité de ressources humaines et financières**.

On a fait valoir que le déploiement de forces militaires internationales pourrait être organisé dans le cadre d'une opération de la paix autorisée par les Nations Unies et mise en œuvre par celle-ci, par une organisation régionale ou par une coalition de partenaires pour une même cause. Il pourrait également s'agir d'un accord bilatéral négocié entre un pays accueillant une population de réfugiés et un pays contributeur de troupes, ou entre le pays d'accueil et une autre organisation appropriée, comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Dans ce dernier cas, on pourrait conclure des accords de détachement. Dans tous les cas, il faudrait négocier des arrangements juridiques et administratifs normalisés, comme les règles d'engagement (RE) et une convention sur le statut des forces. Il en existe des exemples (l'ONU a et utilise déjà une Convention modèle sur le statut des forces et des RE), mais il faudrait élargir les modèles.

D'ailleurs, si un déploiement sous les auspices de l'ONU ne constitue qu'une option mentionnée par les participants au séminaire, on a souligné l'importance du rôle du DOMP pour ce qui est

d'opérationnaliser davantage la stratégie proposée pour les forces militaires internationales et pour la police civile. Les participants ont commenté la nécessité d'améliorer la façon dont le DOMP fonctionne et entretient des liens avec d'autres composantes du système des Nations Unies afin d'être un partenaire efficace de la réaction à des situations de très grande insécurité des réfugiés. À cet égard, les participants se sont montrés intéressés à faire jaillir des idées sur la façon dont le DOMP et le HCR pourraient améliorer leur concertation et leur coopération sur le terrain. On pourrait réfléchir davantage aux façons de marier les principes des services policiers et des forces militaires à ceux de la protection internationale des réfugiés.

#### **IV. Rôles possibles des forces militaires internationales**

Gardant à l'esprit les considérations commentées antérieurement, les participants ont repéré un certain nombre de domaines où les forces militaires internationales pourraient jouer un rôle en vue d'accroître la sécurité dans les camps de réfugiés, notamment les suivants :

- **collecte et analyse du renseignement** : les forces militaires pourraient jouer un rôle de communication du renseignement en vue d'une éventuelle planification rapide et d'une intervention de la part des acteurs humanitaires, ainsi que de l'exercice d'une fonction de reconnaissance sur la gamme des menaces extérieures qui pourraient exister. Les participants se sont demandés à quel moment les forces militaires devraient rendre ces informations disponibles et à qui, compte tenu de l'éventail des informations qui sont déjà disponibles.
- **Écoute de contrôle et surveillance** : reliées grâce à la collecte du renseignement, des forces militaires internationales pourraient être déployées pour surveiller la situation à l'extérieur des camps et à proximité des secteurs frontaliers, selon les types de menaces qu'elles pourraient rencontrer, c.-à-d., des incursions et des attaques contre les camps par des groupes rebelles ou des pays voisins.
- **Liaison avec des forces militaires nationales, formation et renforcement des capacités** : les observateurs militaires sont le mieux placés pour évaluer les capacités des forces locales et pour établir des contacts de militaires à militaires. La prestation d'une formation peut aussi constituer un moyen important de faciliter le dialogue avec les forces locales et de promouvoir le renforcement des capacités. On a avancé l'opinion selon laquelle le renforcement des capacités des forces militaires ou de la gendarmerie du pays d'accueil peut contribuer à la lutte contre l'insécurité dans les camps de réfugiés, particulièrement dans les cas où ces acteurs sont eux-mêmes chargés de maintenir la loi et l'ordre. Les initiatives de réforme du secteur de la sécurité menées à bien dans les pays qui sont sujets à recevoir d'importants mouvements de population pourraient représenter une contribution importante à la prévention des conflits et à la stabilité régionale.
- **Stabilisation et sécurité du périmètre** : au moyen de vérifications et de contrôle à la frontière, les forces militaires peuvent concourir à la stabilisation des infiltrations de personnes ou des



éléments qui contribuent à l'insécurité dans les camps de réfugiés. Il se peut que des forces militaires internationales se voient demander de venir en aide aux gouvernements des pays d'accueil afin de mener à bien ces tâches ou qu'elles soient autorisées à le faire par une autre autorité, comme le Conseil de sécurité des Nations Unies.

- **Évaluation, analyse et conseils à l'intention des organisations humanitaires** : les forces militaires internationales pourraient jouer un rôle utile d'évaluation de la situation autour des camps de réfugiés et des capacités des forces locales, et donner des conseils aux acteurs humanitaires sur la façon de remédier aux déficiences. Les participants ont fait mention de l'utilité d'experts militaires au sein d'équipes multidisciplinaires d'évaluation.
- **Soutien logistique** : la capacité des forces militaires de mobiliser de l'équipement de communications et de logistique dans un bref délai peut constituer une contribution utile à l'action de ceux qui gèrent les camps de réfugiés. De même, on peut utilement faire appel aux ingénieurs, logisticiens et planificateurs militaires, selon le milieu.
- **Désarmement** : idéalement, le désarmement et la démobilisation des anciens combattants devraient être engagés avant qu'on ne leur accorde le statut de réfugié ou qu'ils ne reviennent dans les camps. Il s'agit là d'un rôle qui convient le mieux à des forces militaires nationales ou

internationales à l'extérieur d'un camp de réfugiés (bien qu'il se peut que les forces policières aient un rôle à jouer relativement à la présence d'armes légères susceptibles d'être introduites par contrebande dans les camps).

- **Séparation et exclusion** : on fait valoir que les forces militaires nationales et internationales étaient le plus à même de séparer et d'exclure du reste de la population de réfugiés les personnes armées, les milices, les combattants ou les particuliers qui peuvent avoir commis des crimes de guerre. On a fait remarquer que ces interventions devraient être réalisées dès que possible lorsqu'un mouvement de réfugiés franchit la frontière afin de garantir le caractère civil et humanitaire des camps. La pénurie d'expérience que détiennent les forces policières en matière de profilage a été mise en relief, d'où la nécessité d'une meilleure collaboration entre les forces policières et militaires.

Toutefois, les participants ont fait état de l'absence de toute doctrine ou procédure convenue en ce qui a trait à façon dont cette séparation se déroulerait. Ces procédures de fonctionnement normalisées comprendraient, entre autres, l'élaboration d'une stratégie concrète d'exécution et la détermination des ressources nécessaires; de la clarté quant à ce qu'il adviendrait des personnes isolées de la population de réfugiés (c.-à-d., les obligations relatives à l'internement) et quant aux moyens de garantir le respect des droits internationaux de la personne. On a avancé l'opinion selon laquelle la séparation, l'internement et

l'exclusion sont des processus comportant de multiples étapes - le rôle des forces militaires pourrait porter sur le désarmement physique et la collecte d'armes avant la séparation; la collecte de renseignements à des fins d'enquête; l'instauration d'un contexte sûr pour que la séparation puisse se faire, de même que la capture et l'escorte des criminels de guerre. Toutefois, on a fait remarquer que si les forces militaires internationales devaient s'acquitter de la tâche de séparation ou de désarmement de combattants, des règles strictes d'engagement seraient nécessaires et il faudrait énoncer clairement les rôles et responsabilités des divers acteurs, dont l'État d'accueil.

- **Déplacement des camps de réfugiés** : on considère depuis longtemps que le déplacement des camps de réfugiés pour les éloigner de secteurs frontaliers instables est une mesure efficace permettant de réduire les menaces contre ces camps et de rehausser la sécurité des réfugiés. Les forces militaires pourraient être appelées à appuyer le déplacement des camps pour les éloigner des secteurs frontaliers, compte tenu de leurs capacités en matière de transport et de logistique.

Les participants au séminaire ont souligné la nécessité de jeux de rôles ou d'exercices concrets afin de valider certaines des idées développées durant l'atelier. Ils ont également fait valoir que les pays contributeurs de troupes et que les forces militaires des pays abritant des populations de réfugiés à grande échelle ou vulnérables à cette situation devraient revoir et actualiser la doctrine actuelle et les procédures de fonctionnement

normalisées afin d'être mieux à même de relever la gamme de défis liés à la sécurité dans les camps de réfugiés et aux environs. À n'en pas douter, toute participation des forces militaires à des activités de cette nature exigerait qu'on leur confie un mandat approfondi, qu'on leur dispense une formation spécialisée (p. ex., droit des réfugiés et questions portant sur l'égalité des sexes), des ressources et un appui technique afin qu'elles puissent accomplir leur travail en cas de déploiement.

## **V. Prochaines étapes**

Un certain nombre de questions ont été laissées sans réponse au séminaire et méritent qu'on les examine plus à fond. On peut les répartir dans les catégories des opérations et de l'élaboration de politiques :

### ***Opérations***

A) Formulation d'une doctrine internationale sur le déploiement éventuel de forces militaires dans des camps de réfugiés dangereux et détermination d'un élément déclencheur de cette intervention. On a émis l'avis selon lequel la résolution 1296 (avril 2000) définissait un élément déclencheur de ce type, mais qu'il faudrait en étudier d'autres.

B) Examen des relations entre les acteurs militaires internationaux et les collectivités abritant des réfugiés.

C) Exploration de l'intérêt qu'il y a à ce que les forces militaires internationales élaborent des programmes bilatéraux afin d'obtenir le concours de pays susceptibles de recevoir des mouvements de réfugiés à grande échelle (à cet égard, il serait utile d'examiner de plus près les défis qui se posent aux États d'accueil dans l'exercice de leurs responsabilités relativement à la sécurité des camps).

D) Repérage des possibilités d'accroître les contacts entre les forces militaires internationales et la police civile et, en particulier, d'échanger les leçons tirées d'opérations internationales et de clarifier la perception des rôles et des responsabilités.

E) Exploration du rôle potentiel du Service de la formation du DOMP en intégrant et en opérationnalisant les leçons tirées des opérations de maintien de la paix aux opérations visant la sécurité des réfugiés .

### ***Politiques***

A) Examen du rôle d'entreprises privées de sécurité dans les camps de réfugiés, en particulier l'étude de la question de savoir si ces entreprises seraient en mesure de remplir certains des rôles repérés qui incomberaient aux forces militaires. Plusieurs participants ont mis en doute l'obligation de rendre des comptes de ces acteurs dans les camps et il faudrait tenir compte de ce facteur dans tout examen de leur utilité.

B) La nécessité de clarifier la question de la séparation et de l'exclusion : son opérationnalisation et ses paramètres juridiques; ses incidences et ses exigences sur le plan politique; enfin, une étude de l'expérience accumulée à ce jour aux endroits où la séparation a été tentée — quelles en sont les leçons évidentes.

C) Une élaboration plus poussée du concept de « conseillers en sécurité humanitaire », la détermination de sa viabilité, le cas échéant, et des parties qui l'appuieront.

D) La promotion d'une réorientation de la doctrine en ce qui concerne la disposition des forces militaires à discuter des déploiements en vue de l'exécution de ce type d'opérations non conventionnelles.

E) Examen et élaboration de stratégies de cessation de l'engagement des forces militaires internationales et de la police, et transition vers une planification et une programmation à plus long terme.

F) Actualisation et mise à disposition d'une étude de la littérature sur les questions relatives à la sécurité des camps et rapprochement des conclusions de diverses recherches et de divers rapports sur les leçons répertoriées.

## **VI. Recommandations**

Le lecteur trouvera ci-après une synthèse des recommandations formulées par les participants au séminaire :

### **Le rôle des forces militaires en matière de sécurité des camps**

- Le déploiement de forces militaires dans les camps de réfugiés devrait soutenir des objectifs humanitaires et avoir pour but de créer un environnement sécuritaire pour les réfugiés et le personnel humanitaire. L'accent devrait être mis sur l'appui aux efforts déployés par le pays d'accueil pour s'acquitter de ses responsabilités.
- Le déploiement de forces militaires est assujéti à des considérations politiques et militaires, et il doit s'accompagner des efforts politiques et diplomatiques nécessaires visant à lutter contre les causes profondes des déplacements.
- La nature des déploiements dépendra de nombreux facteurs, dont la géographie, les capacités des gouvernements d'accueil et les types de menaces qui se posent.
- Une fois déployés, les acteurs militaires devraient rechercher un engagement constructif avec les réfugiés et avec la population locale, de manière à ne pas être perçus de manière négative (c.-à-d., comme une force d'occupation).
- Il faut établir une distinction nette entre les rôles des forces militaires internationales et de la police. Il faut également faire une distinction avec l'action des organisations humanitaires, particulièrement dans

les cas où les forces militaires sont arrivées les premières sur le terrain.

- Les acteurs militaires devraient mettre l'accent sur la lutte contre les menaces extérieures aux camps de réfugiés et ils peuvent accomplir tout un éventail de tâches à cet égard, dont les suivantes : écoute, surveillance, collecte de renseignements et reconnaissance; liaison avec les forces militaires nationales, formation et renforcement des capacités; évaluation, analyse et conseils à l'intention des organisations humanitaires; séparation, désarmement et démobilisation des combattants; capture/escorte de criminels de guerre; stabilisation (contrôle des frontières et contrôle des armes) et sécurité des périmètres.
- Il existe un besoin d'une doctrine internationale relativement au déploiement de forces militaires dans des camps de réfugiés dangereux (voir ci-après le DOMP). On a mis en évidence la nécessité de jeux de rôles concrets ou d'exercices afin de valider certaines des stratégies cernées.
- Une meilleure perception des moyens de séparer les combattants et les éléments armés des populations de réfugiés s'impose d'urgence, particulièrement dans le contexte de mouvements de masse. Il s'agit là d'un rôle que pourraient jouer des forces militaires nationales ou internationales. Cela comprend, entre autres, l'établissement des principes internationaux pertinents et l'élaboration de la doctrine et de procédures de fonctionnement normalisées, la clarification des mandats appropriés et des règles d'engagement. Il faudrait reconnaître le fait que la séparation,

l'internement et l'exclusion sont des processus comportant de multiples étapes — les rôles des forces militaires peuvent avoir trait au désarmement et à la collecte d'armes avant la séparation, ainsi qu'à l'instauration d'un milieu sûr pour que la séparation puisse se faire.

- Les gouvernements intéressés devraient envisager des moyens d'accroître leur capacité de se déployer rapidement dans des milieux de ce type. Dans un premier temps, on devrait d'abord se concentrer sur des déploiements spécialisés à petite échelle. On pourrait également envisager le déploiement d'observateurs militaires non armés qui feraient fonction d'agents de liaison avec les forces militaires du pays et avec les organismes humanitaires. On pourrait aussi envisager de faire appel à la police militaire, selon les circonstances.

### **Responsabilité et planification de la sécurité des camps de réfugiés**

- Les pays d'accueil ont la responsabilité première d'assurer la sécurité des réfugiés sur leur territoire. Il se peut que la communauté internationale doive appuyer l'action des États d'accueil.
- La gestion de la sécurité dans les camps devrait être faite via des stratégies globales et holistiques. Les intervenants susceptibles d'être parties prenantes à la sécurité des camps de réfugiés, y compris les forces militaires internationales et la police, les organisations internationales et les ONG, doivent connaître les capacités et les limites des uns et des autres et recevoir la formation voulue pour

être en mesure de faire face à ces circonstances.

- L'importance d'une bonne planification de la sécurité, qui soit périodiquement mise à jour et qui fasse intervenir tous les acteurs pertinents, dont la population de réfugiés, est cruciale.
- Le cas échéant, il faut s'attaquer aux crises des réfugiés dans le cadre d'une dynamique de sécurité régionale plus large, particulièrement lorsque des éléments armés sont imbriqués dans les populations de réfugiés.
- La communauté internationale doit s'efforcer d'être plus cohérente lorsqu'elle mobilise les ressources politiques et matérielles pour s'attaquer aux problèmes de sécurité dans les camps de réfugiés et aux causes profondes qui, en tout premier lieu, ont provoqué les déplacements. Donc, même si le développement des mécanismes actuels d'alerte et de réactions rapides devrait se poursuivre, il faudrait également axer des efforts sur les dimensions politiques et logistiques de la mobilisation de la volonté politique, ainsi que sur la garantie d'une réaction efficace.
- En coopération avec les gouvernements, le HCR devrait continuer d'élaborer le concept de besoins multidisciplinaires et d'équipes d'évaluation de la sécurité (ou « d'agents de la sécurité humanitaire »), que l'on peut rendre disponibles pour un déploiement à l'avance ou comme élément directeur d'une opération humanitaire visant à contribuer à la détermination des capacités locales et des besoins éventuels en matière de sécurité, et à l'élaboration d'un plan de sécurité.

- Il faudrait réviser le Système de forces et moyens des Nations Unies pour qu'il prenne en considération des besoins éventuels en ce qui concerne la sécurité des camps et il faudrait également revoir les méthodes de recrutement dans l'optique de ces déploiements. Les organisations régionales qui ont conclu des accords similaires pourraient aussi envisager des mesures de ce type.
- Le rôle potentiel des forces armées privées et des entreprises de sécurité pour ce qui est de s'occuper de la sécurité des camps de réfugiés est un aspect qui nécessite un examen plus approfondi et, même s'il s'agit d'une possibilité intéressante, il suscite des questions importantes relativement à l'obligation de rendre compte.
- On ne saurait surestimer la valeur du partage de l'information et de la coordination entre organismes et sur le plan bilatéral, ainsi que des réunions périodiques d'information et de coopération/logistique sur place.
- Le HCR et le DOMP devraient aussi examiner l'élaboration d'une liste de contrôle qui pourrait aider les acteurs sur le terrain à mieux percevoir les menaces susceptibles d'exister et à mieux définir les capacités disponibles pour contrer ces menaces.
- Le DOMP devrait s'employer à élaborer une doctrine pertinente aux fins du déploiement de forces militaires internationales dans le but de s'attaquer à l'insécurité dans les camps de réfugiés, en consultation avec les pays contributeurs de troupes et les pays d'accueil.

### **Le HCR et le DOMP**

- Il faut d'urgence faciliter la collaboration et le dialogue au sujet de la sécurité dans les camps entre le HCR et le DOMP, et d'autres acteurs pertinents, y compris les pays contributeurs de troupes, les alliances militaires, les autres organismes de l'ONU et les organisations non gouvernementales.
- On devrait envisager le détachement réciproque de responsables entre le HCR et le DOMP afin de faciliter cette coopération.

**Allocution principale de M. Anne-Willem Bijleveld,  
Directeur du Bureau pour l'Europe du HCR des Nations Unies  
Séminaire sur « Le rôle des forces militaires dans la sécurité des  
camps de réfugiés – politique et pratique »  
10-12 juillet, Eynsham Hall, Angleterre**

Mesdames et Messieurs,

Le HCR exprime sa gratitude aux gouvernements du Royaume-Uni et du Canada pour avoir convoqué cette réunion importante et opportune, et je suis heureux et honoré de l'occasion qui m'est donnée de prendre la parole devant un auditoire aussi distingué au sujet du rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés. Un atelier similaire organisé en mars 2000 à Ottawa par le ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international sur le rôle éventuel de forces de police internationales dans la sécurité des camps de réfugiés a contribué à l'élaboration des politiques du HCR à cet égard et je nourris certainement l'espoir que la présente réunion se révélera d'une importance tout aussi grande.

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi d'abord de vous exposer la question de l'évolution du contexte humanitaire opérationnel. Le mandat fondamental du HCR n'a pas changé depuis 1950. La protection des réfugiés et la recherche de solutions à leurs problèmes demeurent nos objectifs centraux. Toutefois, le contexte dans lequel nous oeuvrons a connu une évolution importante, particulièrement au cours de la dernière décennie. Pendant la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle, les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs humanitaires s'en sont remis à un accord souvent tacite et implicite entre toutes les parties impliquées dans un conflit pour qu'elles respectent leur neutralité. Les acteurs humanitaires seraient « impartiaux » en matière de prestation d'une assistance et on les a donc perçus comme « neutres ». Les parties respecteraient l'action humanitaire et y consentiraient.

Ironie du sort, cette situation a commencé à s'effilocheur justement au moment où le monde a commencé à attendre avec grand intérêt ce qui s'est ultérieurement révélé être un faux espoir. En raison de la fin de la guerre froide, certains hommes d'État ont prédit une ère de paix soutenue et de prospérité économique. Au contraire, une série de conflits ethniques, religieux et autres qui couvaient depuis longtemps a fait éruption, souvent à l'intérieur des États plutôt qu'entre États. Bon nombre de ces conflits ont été marqués par une violence intense attribuable à des actions des armées régulières, des milices, des seigneurs de guerre, la guérilla et des groupes de bandits. Les populations civiles ont été particulièrement ciblées, particulièrement dans les guerres de la Bosnie-Herzégovine, de la région des Grands Lacs en Afrique, de la Sierra Leone, du Timor et du Kosovo. En outre, suite à ces conflits, nous avons vu un nombre croissant de personnes être déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les exodes de réfugiés sont également devenus plus complexes, des groupes hétérogènes, dont des éléments armés, franchissant les frontières.

Le déplacement forcé du « groupe opposé » est très souvent devenu un objectif de première importance, plutôt qu'une conséquence, de ces conflits. L'ampleur des déplacements s'est aussi accrue. Le nombre de personnes dont se préoccupe aujourd'hui le HCR s'élève à

22 millions, en augmentation comparativement à 15 millions en 1990 et à 5 millions en 1980. Son ampleur a également évolué : pratiquement aucune région — Europe, Afrique, Asie et Amérique latine — n'y échappe. Les réfugiés et les agents humanitaires sont souvent devenus les cibles délibérées d'une partie ou d'une autre plutôt que des victimes occasionnelles et accidentelles.

### **La manipulation des populations de réfugiés**

Les parties au conflit, y compris les mouvements rebelles, les pays d'accueil et d'autres États, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des régions directement concernées, se sont souvent servies des populations de réfugiés dans la quête de leurs objectifs politiques et militaires. C'est cette manipulation à des fins géopolitiques qui présente souvent la plus importante menace à la sécurité des réfugiés. Dans les situations de ce type, il se peut que les réfugiés soient pris en otage par des éléments qui ne sont pas véritablement des réfugiés et on peut aussi leur refuser accès à l'information objective dont ils ont besoin pour prendre des décisions quant à leur avenir.

### **Le ciblage et l'intimidation du personnel humanitaire**

De plus en plus, les parties au conflit attendent des organisations humanitaires qu'elles s'occupent des victimes de la guerre. Parallèlement, ces parties soumettent de plus en plus le personnel humanitaire à des actes d'intimidation et de violence, ce qui a eu des conséquences tragiques observées notamment au Burundi, en Indonésie, en Guinée et, tout récemment, en République démocratique du Congo. Le vide qui existe aujourd'hui sur les plans politique, juridique et de la sécurité aggrave nettement les risques auxquels le personnel humanitaire doit faire face.

### **La sécurité figure maintenant au premier plan de l'ordre du jour**

Dans un contexte aussi complexe et de plus en plus difficile pour l'action humanitaire, la sécurité des populations, des réfugiés et des secteurs peuplés de personnes déplacées dans leur propre pays et du personnel humanitaire se trouve maintenant au premier plan de l'ordre du jour du HCR.

La fuite des populations civiles mêlées à des éléments militaires a conduit à une militarisation croissante des emplacements de réfugiés, tandis que la présence d'éléments armés et d'armes dans les camps s'accroît. Cette militarisation porte gravement atteinte à la neutralité des camps de réfugiés, comme nous l'avons vu dans les Grands Lacs d'Afrique et dans l'Ouest du continent. Cela affaiblit la capacité des États d'accueil à maintenir la loi et l'ordre, ce qui peut provoquer des attaques armées contre les emplacements de réfugiés de la part des pays d'origine et de leurs alliés, comme cela s'est produit au Kosovo et en Albanie. Il s'ensuit une grave menace à la sécurité, non seulement celle des réfugiés, mais aussi celle des collectivités locales ainsi que du personnel humanitaire.

### **La sécurité et le rôle du HCR**

La responsabilité première des États d'accueil à l'égard de la protection physique des réfugiés et du maintien du caractère humanitaire et civil des camps et établissements de réfugiés est un principe bien établi. Parallèlement, toutefois, la communauté internationale reconnaît de plus en plus qu'il faut appuyer les États d'accueil qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de



cette responsabilité. En particulier, des États ont appelé le HCR à dispenser des conseils, de la formation et une assistance technique aux États d'accueil. Les activités du HCR dans ce domaine ont englobé un large éventail d'interventions adaptées à des réalités précises.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples :

- Le HCR a appuyé le « Contingent zaïrois pour la sécurité dans les camps » pendant la crise des réfugiés rwandais
- Pendant la situation d'urgence au Kosovo, le HCR a diffusé des lignes directrices en matière de protection relative à la sécurité des réfugiés
- Il y a environ trois ans, le HCR a établi un « ensemble de mesures de sécurité » dans les districts peuplés de réfugiés de l'Ouest de la Tanzanie, en vertu duquel le HCR a pris en charge le coût de l'affectation d'agents de police dans les emplacements de réfugiés et autour de ceux-ci et il a fourni à ces gens des indemnités spéciales, de l'équipement, des véhicules, du carburant et des logements.
- Cette année, le HCR a transféré des réfugiés, les éloignant de la frontière guinéenne et les installant dans de nouveaux camps à l'intérieur des terres, et il se prépare à venir en aide à la police et à la gendarmerie de Guinée en mettant en place un « ensemble de mesures de sécurité » similaire à celui qui a été mis en œuvre en Tanzanie.

Ces exemples attestent de notre volonté de nous attaquer aux questions touchant la sécurité des réfugiés chaque fois que nous sommes en mesure de le faire. Toutefois, nous reconnaissons depuis un certain temps qu'il est nécessaire que toutes les parties qui s'occupent de la protection des réfugiés s'attaquent à cette question de manière plus systématique et plus efficace.

### **État de préparation et réaction aux situations d'urgence**

Le HCR a appris, par expérience, que la sécurité des réfugiés est extrêmement difficile à rétablir une fois qu'elle a été enfreinte et que la prévention, qu'il s'agisse des réfugiés ou de notre propre personnel, revêt une importance cruciale. La prévention nécessite une gestion de la sécurité qui soit proactive plutôt que réactive : il faut être préparé de manière à pouvoir déployer rapidement et établir une présence dans les secteurs où on accueille des réfugiés. Comme vous le savez sans doute, il n'est pas facile d'être « préparé ». Des obstacles se posent sur le plan des ressources et le HCR, à l'instar de toute autre organisation humanitaire, doit établir un équilibre entre « les capacités d'urgence » et les réalités du financement qui sont souvent liées davantage au présent qu'à l'avenir. Une des façons d'atteindre un état minimal de préparation consiste à conclure des accords de mise en attente avec les gouvernements bailleurs de fonds.

#### **« L'échelle des options »**

Afin de parvenir à un meilleur contrôle sur le plan de la gestion, le HCR a regroupé le Service de la préparation et de la réaction aux urgences et le Service de la sécurité en un seul service : le Service des urgences et de la sécurité. Au sein de ce service, le personnel chargé des urgences et de la sécurité tente d'opérationnaliser « l'échelle des options ».

L'échelle des options est un concept présenté pour la première fois en 1997 par le Haut Commissaire dans le but de définir les mesures à prendre dans le contexte de plus en plus hostile sur le plan humanitaire que je viens de décrire.

Ce concept comprend divers types de mesures (allant de modérées à intermédiaires, puis extrêmes) de manière à ce que la communauté internationale puisse lutter de manière plus systématique et efficace contre l'insécurité dans les secteurs peuplés de réfugiés et de personnes rentrant dans leur pays. Il décrit également une série de réactions éventuelles à l'accroissement des menaces à l'encontre du caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés et à la sécurité des réfugiés et du personnel humanitaire.

Il importe de souligner que le problème de la sécurité proprement dit devrait être un enjeu à l'égard duquel une multiplicité d'acteurs partagent la responsabilité : les réfugiés eux-mêmes, les populations locales, les pays d'origine, les pays d'accueil, les États donateurs, les organisations régionales, le HCR et ses partenaires opérationnels, ainsi que les volets politiques et militaires du système des Nations Unies.

Les options relevant du concept d'échelle sont les suivantes :

- les mesures préventives et correctrices;
- s'appuyer sur les mécanismes actuels d'application de la loi nationale;
- appui international aux forces nationales de sécurité;
- déploiement de missions internationales d'enquête;
- déploiement d'observateurs internationaux;
- déploiement de forces policières internationales;
- déploiement de forces militaires régionales, avec ou sans l'approbation des Nations Unies;
- déploiement de forces militaires internationales en vertu du chapitre VI ou VII de la Charte.

### **Opérationnalisation de l'échelle des options**

En juillet 2000, le HCR a présenté à son « Comité permanent » (groupe d'États qui surveillent les politiques et opérations du Haut Commissaire) un plan visant à opérationnaliser ce concept.

Ce document, que les organisateurs du séminaire vous ont transmis, décrit d'abord l'intention du HCR d'établir des arrangements avec un certain nombre d'États en vue de la mise à disposition de conseillers en matière de loi et d'ordre, ainsi que du personnel chargé de la sécurité publique qui fourniraient des opinions au HCR au sujet de la nature et de l'origine des menaces à l'encontre des réfugiés et de leurs zones de regroupement, de même qu'à propos des réactions appropriées. Les résultats de nos démarches auprès d'un nombre limité de gouvernements ne sont pas très encourageants à ce jour. Il semble que les États soient plutôt réticents à déployer leur forces policières ou militaires dans des opérations humanitaires qu'ils ne contrôlent pas eux-mêmes. Les États ont également fait état de problèmes d'ordre administratif.

Deuxièmement, dans le document, nous faisons allusion à la résolution 1296 d'avril 2000 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui tente d'établir un lien entre les composantes humanitaire, politique et militaire du système de l'ONU. Dans cette résolution importante, le Conseil de sécurité :

« Invite le Secrétaire général à appeler son attention sur les situations dans lesquelles réfugiés et personnes déplacées sont menacées de harcèlement ou se trouvent dans des camps exposés au risque d'infiltration par des éléments armés et où une menace pèserait de ce fait sur la paix et la sécurité internationales... » Dans cette résolution, le Conseil de sécurité, de plus, « se déclare disposé, à cet égard, à examiner les situations considérées et, si nécessaire, à prendre les mesures voulues en vue d'aider à créer un climat de sécurité pour

les civils mis en danger par des conflits, notamment en appuyant les États concernés ... ».

Tout de suite après l'adoption de cette résolution, le HCR et le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies se sont entendus sur une procédure en vertu de laquelle le Haut Commissaire pourrait informer le DOMP de situations décrites dans la résolution. Malheureusement, les résultats de cet accord ont été décevants jusqu'à maintenant. Chaque fois qu'elles sont déployées sur le terrain, les opérations de maintien de la paix se fondent sur des mandats formulés restrictivement, qui ne permettent pas toujours au personnel de maintien de la paix d'évaluer les questions touchant la sécurité des réfugiés et de faire rapport à ce sujet. Il semble également exister d'importants problèmes de ressources qui empêcheraient le déploiement rapide du DOMP dans des secteurs peuplés de réfugiés. Toutefois, certains progrès ont été accomplis. Ainsi, deux organisations se sont maintenant entendues pour prêter du personnel dans les services d'urgence et de planification de l'une et de l'autre.

Compte tenu de cette situation, vous vous demandez peut-être de quelle façon le HCR réagit concrètement à des situations dans lesquelles le manque de sécurité constitue un des grands facteurs qui entrave la protection des réfugiés et la prestation d'une assistance à ceux-ci.

### **Sécurité des réfugiés, pratique du HCR**

En dehors du cadre des grandes opérations régionales et internationales de maintien de la paix, le HCR s'est souvent retrouvé seul aux prises avec la question de la sécurité. Le déroulement de la tragédie des réfugiés au Zaïre immédiatement après la mort violente du président rwandais, en 1994, en fournit un bon exemple. Un groupe hétérogène d'environ un million de Rwandais, dont un nombre important d'éléments armés, a pris la fuite au Zaïre et s'est établi dans des camps proches de la frontière rwandaise. Quelques mois après le début de cette crise, les organisations humanitaires ont alerté la communauté internationale au fait que le caractère civil et humanitaire de ces camps était compromis et que la mise en œuvre des programmes humanitaires devenait de plus en plus difficile.

Le Secrétaire général a alors proposé la création d'une force internationale de maintien de la paix et il a communiqué avec 60 pays pour leur demander leur aide. Un seul de ces 60 pays a répondu et il a fallu abandonner cette action. Il a fallu, pour la même raison, renoncer à la tentative de création d'un bassin de formateurs policiers et militaires de l'armée zaïroise. À terme, le HCR n'a eu d'autre choix que de répondre positivement à la demande du Secrétaire général de négocier avec le gouvernement zaïrois la création d'un contingent spécial chargé de la sécurité des camps.

À la lumière de cette expérience, une approche similaire a été suivie dans les camps de réfugiés du Nord du Kenya et de l'Ouest de la Tanzanie. Plus récemment, le HCR a proposé d'aider les autorités guinéennes à assurer un maintien de base de la loi et de l'ordre dans les nouveaux camps de réfugiés mis en place dans le centre du pays.

En l'absence d'une approche coordonnée de la sécurité humanitaire, partagée par les États et d'autres acteurs, le HCR s'occupe de plus en plus de questions purement liées à la loi et à l'ordre et de caractère militaire. Il s'agit là d'une participation en l'absence d'une autre solution. Toutefois, le HCR, étant une organisation humanitaire gérée par des civils, elle ne dispose pas des compétences dont il aurait besoin pour gérer tout seul la sécurité des réfugiés.

Le présent séminaire tombe à point nommé et mes collègues et moi-même espérons que nous pourrions tenir une discussion constructive sur le rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés. En particulier, nous nous réjouissons d'une discussion sur les moyens par lesquels les forces militaires et le personnel du HCR pourraient gérer conjointement les situations liées à la sécurité des réfugiés en mariant les principes policiers et militaires à ceux de la protection internationale des réfugiés. En outre, nous souhaitons un échange d'idées sur les mesures que le DOMP et le HCR pourraient prendre pour améliorer leur liaison et leur coopération sur le terrain.

Au cours des discussions préparatoires avec les délégations du Canada et du Royaume-Uni, nous avons exprimé notre espoir sincère que nous ne débattrions pas seulement de « principes », mais aussi de stratégies et d'actions concrètes. Nous accueillons tout à fait favorablement vos analyses, vos réflexions, vos suggestions et vos contributions au sujet de la question de plus en plus importante de la « sécurité des réfugiés ».

Je vous remercie.

**« Le rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés - Réflexions sous l'angle des droits de la personne », Allocution principale de Deirdre Clancy, Directrice du Programme international pour les réfugiés, Lawyer's Committee for Human Rights, dans le cadre du « Séminaire d'examen du rôle des forces militaires dans la sécurité des camps de réfugiés » Enysham Hall, Oxford, 10 -12 juillet.**

***Introduction***

Le Lawyers Committee for Human Rights [Comité des avocats pour les droits de la personne] est une organisation de défense des droits de la personne, ce que reflète notre Programme international pour les réfugiés. Nous n'avons pas une présence permanente sur le terrain, mais nous nous tenons au fait des questions opérationnelles relatives à la protection des réfugiés au moyen de l'action de nos ONG partenaires (particulièrement en Afrique). Notre participation au présent atelier est nourrie par notre désir de trouver de nouveaux moyens de rendre la protection des droits de la personne concrète et efficace pour les réfugiés.

On m'a demandé de présenter le cadre du droit international dans lequel on peut évaluer les décisions portant sur la sécurité des réfugiés sous l'angle des droits des réfugiés.

Compte tenu de la brièveté de l'exposé d'aujourd'hui, je ne saurais tenter de vous présenter un aperçu d'ensemble. Ce que je chercherai à faire, donc, c'est de mettre en évidence un certain nombre de questions juridiques revêtant une pertinence particulière lorsqu'on discute du rôle potentiel des éléments militaires dans ce domaine.

Ce faisant, je puiserai principalement dans les activités sur lesquelles nous, au Lawyers Committee, avons travaillé ces dernières années à propos de l'exclusion du statut de réfugié et de la protection des réfugiés dans les situations de conflit armé.

***La préservation des droits des réfugiés aux termes des clauses d'exclusion***

En 1995, le Lawyers Committee a publié un rapport sur la protection des réfugiés en Afrique. Figurait parmi nos conclusions le fait que la communauté internationale avait été complètement non préparée durant la crise des Grands Lacs - soit pour s'occuper de ceux qui avaient commis des crimes graves et avaient provoqué la fuite d'autres personnes de leur propre pays, soit pour contribuer à assurer une sécurité efficace dans les pays vers lesquels les réfugiés s'étaient enfuis. Cet échec a eu pour effets une violence et une exploitation répandues dans les camps, la peur et l'instabilité dans les pays d'accueil, et une dangereuse dénaturation de la mission humanitaire.

Un mécanisme existait déjà au sein du droit des réfugiés, cependant, et il aurait pu jeter les bases d'une action efficace visant à identifier et extraire les auteurs du génocide de la population en général. C'était là le concept d'exclusion du droit des réfugiés.

Le concept d'exclusion est énoncé dans les clauses d'exclusion de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de la Convention de l'OUA sur les réfugiés. Outre ces dispositions, les particuliers qui ont commis de graves crimes internationaux (comme le génocide et les crimes de guerre) sont exclus de la protection. Même si ces particuliers peuvent se conformer aux exigences objectives pour l'obtention du statut de réfugié (crainte d'un retour et d'être à nouveau persécuté pour un motif énoncé), on considère qu'ils « ne le méritent pas » du fait de leur comportement antérieur.

Nous avons estimé que pendant la crise rwandaise, toutefois, il avait été très difficile dans les faits d'appliquer ces clauses. Nous avons lancé un projet de recherche d'une durée de trois ans pour explorer cette question.

Pourrions-nous concevoir une approche sur l'exclusion qui serait respectueuse des droits et qui serait juridiquement saine et opérationnellement efficace?

Un programme approfondi de recherches sur le terrain et de recherches universitaires a suivi; il était dirigé par un groupe consultatif international et bénéficiait de la coopération du HCR. Les conclusions de la phase I de l'étape de la recherche du projet, ainsi qu'une description des études sur le terrain, se trouvent dans un numéro spécial du IJRL, qui a été publié plus tôt cette année.

La phase de défense et de mise en œuvre du projet commence maintenant là où, peut-être, se posent les défis les plus difficiles.

### ***Exclusion et sécurité***

Au fur et à mesure que la recherche sur l'exclusion avançait, nous avons constaté qu'il était difficile d'élaborer un cadre d'application de l'exclusion sans dépasser la question des procédures juridiques pour examiner la question de la sécurité des réfugiés dans une optique plus large. Cela n'était pas seulement imputable aux aspects politiques et pragmatiques entourant la mise en œuvre du droit des réfugiés, mais aussi au fait que tenter d'appliquer l'exclusion d'une manière rigoureuse et globale créait *en soi* des défis supplémentaires sur le plan des droits de la personne. Étaient particulièrement notables parmi ces défis ceux qui étaient soulevés par la question de savoir comment séparer les éléments armés et d'autres de l'ensemble de la population des réfugiés.

Nous avons donc commencé à examiner de manière plus large le cadre juridique qui régissait tout un éventail de réactions et d'acteurs et qui pourrait se révéler efficace pour accroître la sécurité des réfugiés.

Je vais résumer brièvement ce cadre.

### ***La sécurité des réfugiés et le cadre juridique***

La responsabilité primordiale de la protection des droits des réfugiés et de leur sécurité appartient à l'État d'accueil. Mais les Nations Unies (y compris certains de ses organes comme le Conseil de sécurité), les organisations régionales, les ONG et d'autres organismes peuvent aussi assumer divers degrés d'obligation, selon la capacité et la volonté de l'État

d'accueil de répondre aux besoins de sécurité des réfugiés. L'importance de ces derniers acteurs est particulièrement motivée par la reconnaissance du fait que les réfugiés sont, par définition, des personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Les résolutions 1208, 1265, 1296 et 1325 du Conseil de sécurité et la conclusion n° 72 du Comité exécutif traduisent la façon dont la communauté internationale voit principalement ses responsabilités collectives dans le domaine de la sécurité des réfugiés.

La question du recours à la force pour garantir l'exercice des droits de la personne a été une question fort débattue dans les milieux des droits de la personne. Mais s'il n'existe guère de consensus quant au *moment* où il peut se justifier, il existe un consensus beaucoup plus grand à l'égard du cadre qui devrait régir cette action *une fois* que l'action a été effectivement déclenchée - et c'est sur ce point, je crois, que la discussion opérationnelle d'aujourd'hui doit être axée.

Notre point de départ réside dans le fait que les impératifs de la sécurité des États ne devraient pas être nécessairement perçus comme étant en conflit avec ceux des droits des réfugiés. D'ailleurs, lorsque les principaux instruments de protection des réfugiés ont été convenus pour la première fois, ils n'étaient pas simplement formulés dans le cadre de l'objectif consistant à assurer la protection des réfugiés. De fait, en 1951, les États étaient motivés par la reconnaissance du fait que si la question des réfugiés n'était pas gérée de façon prudente et constante, la présence de réfugiés pourrait avoir un effet débilant sur la sécurité des États. En 2001, l'approche des relations internationales fondée sur la sécurité humaine fait également ressortir l'importance qu'il y a à faire des droits de la personne des réfugiés une considération stratégique. On peut effectivement voir le cadre juridique international des droits de la personne de cette façon, comme un véhicule servant à la dépolitisation des décisions prises au sujet de la sécurité des réfugiés.

Le cadre juridique international à l'intérieur duquel on pourrait évaluer la décision de prendre une mesure donnée n'est pas simple. Il faut examiner un tissu complexe composé du droit des droits de la personne, du droit des réfugiés, du droit des conflits armés, du droit humanitaire, du droit pénal international et des obligations en vertu de la Charte des Nations Unies afin de définir les paramètres d'une action permise.

Par exemple :

*Les obligations en vertu de la Charte des Nations Unies* exigent des États qu'ils empêchent les réfugiés de prendre les armes et de menacer l'intégrité d'un autre État.

*Le droit des conflits armés* oblige les États à interner les combattants impliqués dans un conflit international (en se présentant peut-être comme des réfugiés) qui sont trouvés sur le territoire de l'État d'accueil.

*Le droit des réfugiés et des droits de la personne* régit l'évaluation du degré de liberté d'expression qu'on peut accorder à un réfugié là où un état d'urgence est en vigueur. Ce cadre régit également la mesure dans laquelle on peut restreindre le mouvement et le lieu de résidence d'un réfugié.

Le *droit pénal international* aide à déterminer les personnes qui devraient être exclues de la protection découlant du statut de réfugié.

Certains principes directeurs généraux sous-tendent le cadre :

- Le principe du caractère humanitaire et non politique de l'asile
- Le principe du non-refoulement (le droit du réfugié de ne pas être renvoyé à un endroit où il ferait l'objet de persécutions)
- Le principe de la non-discrimination
- Le principe du caractère civil des camps
- Le principe de l'établissement de réfugiés dans un emplacement sûr
- L'exigence d'interner les éléments armés

### ***Mise en œuvre du cadre***

Il n'appartient pas à une organisation comme la nôtre de proposer les acteurs qui devraient être associés à chacune des gammes d'activités qui offrent le potentiel d'accroître la sécurité des camps dans le contexte de la mise en œuvre de ce cadre de protection. Il s'agit plutôt d'une question opérationnelle à laquelle peuvent le mieux répondre les experts réunis au présent atelier.

Cela étant, est-ce que le cadre juridique que je viens de décrire facilite de quelque façon que ce soit la réflexion sur le rôle des forces militaires dans la sécurité des réfugiés?

Je vous propose remarques initiales.

En règle générale, on devrait toujours examiner d'abord les mesures de sécurité qui comportent un minimum de coercition et, donc, la restriction minimale des droits de la personne des réfugiés. Les règles militaires d'évaluation et d'engagement, outre les structures de formation et de reddition de comptes, tendent à avoir des incidences différentes sur les droits de la personne des réfugiés. Deuxièmement, il importe de garder à l'esprit le fait que la simple présence des forces militaires ou l'engagement avec elles réduira directement le caractère civil d'un établissement de réfugiés – ce qui représente un principe crucial de la protection des réfugiés. Il est manifeste aussi que, selon la participation ou non de forces militaires nationales ou multilatérales, il faudra prendre en considération des mandats et des types d'intervention très différents.

Une rapide consultation de la littérature montre qu'il semble exister un (*rare!*) consensus parmi les ONG quant aux cas où une participation des forces militaires paraît appropriée et efficace : (a) traduction des criminels de guerre devant la justice; (b) séparation des combattants des réfugiés. La capacité des forces militaires de contribuer au processus de traduction des criminels de guerre devant la justice a été largement saluée même par les ONG humanitaires.

Il est intéressant aussi de faire remarquer que dans le cadre de discussions sur des scénarios qui pourraient déclencher une action (bien qu'il ne n'agisse pas nécessairement d'une intervention militaire directe) de la part du Conseil de sécurité en vertu de sa résolution 1296, le HCR a présenté une approche similaire. Le HCR a défini deux situations de ce type : celles



où une population de véritables réfugiés risque de tomber sous la coupe d'éléments qui sont soupçonnés de génocide, de crimes contre l'humanité ou de violations graves du droit international – (éléments inadmissibles) - et celles où les secteurs peuplés de réfugiés se sont militarisés (séparation des combattants).

### **Séparation**

C'est à cette dernière question - la séparation - que le rôle des forces militaires est le plus souvent associé. Toutefois, il existe beaucoup de confusion quant à la nature exacte des activités envisagées au titre du concept de « séparation ».

Dans son récent rapport sur « La protection des civils dans les conflits armés », le Secrétaire général a affirmé que « *la non-séparation des éléments armés et des civils a entraîné des situations catastrophiques à l'intérieur et autour de certains camps (paragraphe 30)... La migration de [civils] ... auxquels se sont mêlés des éléments armés, met... en péril la sécurité de sous-régions ou de régions entières... et risque d'essaimer des conflits strictement locaux à l'origine* » (paragraphe 28).

La préservation du caractère civil et humanitaire des camps et des zones de regroupement de réfugiés constitue une condition préalable d'une importance cruciale, non seulement afin d'assurer la protection des réfugiés et d'accroître la sécurité des États d'accueil, mais aussi pour préserver l'institution d'asile elle-même. Une politique de protection des réfugiés aura beaucoup de mal à recueillir du soutien dans un État d'accueil si elle n'est pas perçue comme étant un acte neutre et humanitaire. Cela est particulièrement le cas dans les situations où une population d'accueil craint une répétition de la violence qui a poussé les réfugiés à fuir.

En réalité, comme cela est indiqué dans le cadre évoqué ci-dessus, les États et la communauté internationale ont l'obligation de garantir qu'une distinction est faite entre les réfugiés, les éléments armés et d'autres personnes qui n'ont pas besoin d'une protection internationale. La séparation physique offre un moyen de maintenir cette distinction.

Pendant la réalisation de notre étude, toutefois, nous avons constaté que l'exécution de la séparation soulève des questions complexes relatives (a) au cadre juridique applicable; (b) aux moyens d'opérationnaliser ce cadre dans des situations difficiles sur le terrain.

La séparation n'est pas un concept juridique; elle désigne une série d'actions et de processus dont l'objectif est l'identification, l'extraction et la garde de certains individus à l'écart de la population générale de réfugiés. Les incidences juridiques de ces activités dépendent de divers actes, dont :

La procédure prise pour identifier et séparer

Le caractère volontaire ou autre de la séparation

La nature du régime de confinement imposé ultérieurement aux personnes séparées

Généralement, lorsqu'on discute de séparation, on met l'accent sur la séparation des « éléments armés » - tout particulièrement dans les cas où la participation de forces militaires dans une opération de séparation est envisagée. Elle constitue, bien évidemment, le type de séparation le plus immédiatement identifiable qu'exige le droit international.

Toutefois, diverses mesures de séparation/confinement ont également été proposées relativement à d'autres groupes où la participation de forces militaires dans l'opération de séparation peut également être supposée, p. ex., la séparation de réfugiés qui sont des militants politiques ou des « intimidateurs » (en Tanzanie, en 1996, le camp Mwisu à Kagera a été mis en place, par exemple, dans le but exprès d'abriter des personnes qui, selon des allégations, étaient des intimidateurs en vertu de l'article III de la Convention de l'OUA de 1969), la séparation de personnes attendant un filtrage pour exclusion de la protection, la séparation d'ex-combattants qui ont déposé leurs armes et ont été déclarés des réfugiés (en Zambie – je crois savoir que cela vise à séparer des ex-soldats congolais/rwandais et à les installer dans un camp pour anciens combattants à Ukwimo, même si on leur accorde l'asile), la séparation volontaire de personnes – dans le camp Ndota en Tanzanie, par exemple, des combattants armés et autoproclamés ont effectivement demandé la séparation. En Guinée, nous avons observé que la séparation faisait principalement fonction de mesure de protection pour les Sierra-léonais soupçonnés par des compatriotes d'être des rebelles (séparation des personnes exclues de la protection des réfugiés).

Le droit des réfugiés, le droit humanitaire, le droit des droits de la personne (clauses dérogatoires) et le droit des conflits armés peuvent permettre une « séparation » strictement circonscrite de certains de ces particuliers et catégories de personnes. Cependant, ce cadre n'a pas encore été clairement élaboré. Le Secrétaire général a notamment lancé un appel afin qu'on s'emploie à définir les paramètres d'action.

Mais ce n'est pas uniquement d'un point de vue juridique que l'objet et la portée de toutes propositions visant la séparation nécessitent l'examen le plus soigné. Il convient de rappeler que les activités de séparation peuvent souvent conduire à la stigmatisation des personnes séparées, ce qui les assujettit à un plus grand risque de ciblage. La séparation peut également renforcer les structures de commandement, compliquer l'action de rapatriement et s'accompagner d'une large restriction des droits fondamentaux.

Pendant notre étude, nous avons constaté qu'il existait un besoin particulier de rédiger des lignes directrices régissant les éléments suivants :

- le fondement juridique d'activités de « séparation » légales
- l'ensemble des droits dont bénéficient les diverses catégories de personnes séparées
- les sauvegardes procédurales liées à chaque type d'intervention de séparation
- l'identification des acteurs chargés de mener à bien et de surveiller ces activités
- les conditions de la cessation de l'état de séparation (clairement liées au but précis pour lequel la séparation a été effectuée)
- garantie de mesures particulières de protection des enfants et de prestation d'une aide à ceux-ci

Outre les dilemmes juridiques que présente l'examen d'une opération de séparation, les indicateurs qui permettent, par exemple, l'identification d'un « élément armé » peuvent être extrêmement difficiles à cerner dans la pratique. C'est dans ce cas que le renseignement militaire et l'expérience des forces militaires peuvent se révéler importants, même avant que ne soit prise la décision d'effectuer une opération de séparation. C'est également le cas lorsqu'on allègue que d'anciens combattants ont « déposé les armes de manière véritable et permanente » et qu'ils souhaitent donc être considérés comme étant des réfugiés. La surveillance constante de la situation peut également se révéler nécessaire.

Nous avons constaté aussi dans notre étude que l'identification des éléments armés devrait idéalement se faire le plus tôt possible, p. ex., à la frontière, habituellement, là où les éléments sont les plus susceptibles d'être présents. Toutefois, il est crucial que ces activités ne portent pas atteinte à l'application du principe du non-refoulement. Nous avons constaté qu'à la frontière guinéenne, en 1998-1999, des personnes soupçonnées d'appartenance à une milice ont été détenues sommairement et libérées par les forces militaires sans détermination claire de leur statut ou de leur besoin de protection. Identifiant le manque de capacité des États d'accueil comme étant un des obstacles à une séparation fructueuse des combattants et des personnes déplacées, le Secrétaire général a souligné qu'une des conséquences de cette situation est que « *les pays d'asile potentiels ont de plus en plus tendance à se dérober en fermant leurs frontières, ce qui ne fait qu'aggraver la situation des civils dans les zones de conflit.* » (paragraphe 32).

Enfin, la réalisation concrète de la séparation peut parfois nécessiter l'emploi de la force. On a avancé l'hypothèse selon laquelle, dans certains milieux, la police pourrait suffire (particulièrement ce qui concerne le contrôle des armes et des mouvements dans le camp). En revanche, d'autres commentateurs sont d'avis que [traduction libre] « *le seul moyen efficace d'écartier les combattants armés non consentants et de les garder à l'extérieur, c'est de recourir à une force armée et c'est là une chose à laquelle même des forces armées aguerries et équipées refusent de s'attaquer, comme on l'a vu dans les camps de Goma.* »<sup>1</sup>

Il est intéressant, à cet égard, de lire l'évaluation récente du récent ensemble de mesures de sécurité de la Tanzanie, qui mettait l'accent sur le renforcement des capacités de la police locale de relever les défis en matière de sécurité des réfugiés. Il y est souligné qu'un « *élément [de l'ensemble] dont on reconnaît généralement qu'il a connu relativement peu de succès [a été] la séparation des éléments armés et d'autres exilés qu'on peut exclure du statut de réfugié en vertu de leurs activités présentes ou passées* »<sup>2</sup>. Selon l'évaluation, l'ensemble de mesures a connu un certain succès « *pour ce qui est de limiter la politisation et la militarisation ouvertes des camps de réfugiés* » même si [traduction libre] « *une militarisation et des activités militaires clandestines dans d'autres secteurs de la zone frontalière* » se poursuivaient.

D'autre part, il se peut que d'autres façons de maintenir le caractère civil des camps de réfugiés qui n'équivalent pas à des opérations officielles de séparation soient tout aussi efficaces.

Un entretien récent avec un responsable du Comité international de secours donne un certain fondement à l'affirmation selon laquelle le déplacement des camps en Guinée afin de les éloigner des frontières avec le Libéria et la Sierra Leone a pu contribuer à la réduction des tensions dans les camps de Guinée –, cette mesure même réalisant une séparation de facto des éléments déterminés à mener des opérations transfrontalières. Lorsque l'ensemble tanzanien de mesures de sécurité sera reproduit en Guinée au cours des prochains mois, il sera intéressant de voir à quel point le renforcement des capacités policières modifiera la situation de la sécurité sur le terrain. Il sera intéressant également d'observer si ce développement pourrait rendre nécessaire une réorientation du type d'opérations que mènent actuellement les forces militaires guinéennes. Se nourrissant de la perception selon laquelle les populations de réfugiés et de rebelles sont imbriquées les unes dans les autres, ces opérations équivalent à ces activités officieuses et violentes de « séparation », ce qui s'est traduit par des assauts, des détentions arbitraires et des morts, ce que des groupes de défense des droits de la personne ont sévèrement critiqué.

J'aimerais, en guise de conclusion, aborder un autre domaine où il y aurait peut-être lieu aussi d'examiner le rôle des forces militaires, à savoir, celui de la mise en commun des informations et du renseignement. La disponibilité de renseignements dignes de foi est cruciale pour la préservation du caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés et de leurs opérations. Je sais qu'à l'atelier de mars 2000, on a reconnu que la mise en commun des informations était d'une importance décisive. J'ai déjà fait allusion à ces activités dans mon exposé en ce qui concerne l'exécution d'une évaluation afin de mener à bien certains types d'opérations de séparation.

Les forces militaires peuvent également jouer un rôle utile pour déterminer s'il faut soulever la question de l'application des clauses d'exclusion pendant les procédures de détermination du statut de réfugié. Cela peut être d'une importance particulièrement déterminante dans les cas où la présence d'éléments inadmissibles risque de créer de graves problèmes de sécurité des réfugiés (ce n'est pas toujours le cas) — comme cela s'est produit à Goma. À cet égard, quelles en seraient les incidences sur la façon dont les renseignements sont alors partagés entre les forces militaires, le HCR et les acteurs des ONG? Est-ce que l'évolution du droit pénal international, particulièrement le processus de la Cour pénale internationale, renferme des conséquences supplémentaires quant à la façon dont il faudra traiter ces informations à l'avenir?

J'attends avec impatience une discussion aussi bien stimulante qu'intéressante.

**« Le rôle des forces militaires dans la sécurité et la protection des réfugiés - Opinions de certaines ONG humanitaires »**

**Allocution principale d'Ed Schenkenberg van Mierop,  
Coordonnateur du Conseil international des agences bénévoles (CIAB) pour le  
« Séminaire d'examen du rôle des forces militaires dans  
la sécurité des camps de réfugiés »  
Eynsham Hall, Oxford, 10 -12 juillet.**

« Mais la plus grave carence de la participation des forces militaires dans les opérations de secours de la dernière décennie ne porte pas sur ce qu'elles font, mais sur ce qu'elles ne font pas. La protection contre la violence représente le besoin le plus crucial des populations de réfugiés et de personnes déplacées aujourd'hui et il s'agit là d'une tâche que les organisations humanitaires ne sont pas en mesure de prendre en charge. Pourtant, la plupart des forces militaires ont été déployées avec un mandat « humanitaire » visant à assurer la protection ou à prodiguer des secours. Cela donne des gouvernements l'image qu'ils « font » quelque chose pour apaiser l'indignation du public, tout en évitant un engagement dans des conflits potentiellement dangereux ou prolongés. » Fiona Terry, Directrice de la recherche de MSF, dans *The Lancet*, vol. 357, numéro 9266 (5 mai 2001), p. 1431-1432.

Il convient d'indiquer clairement d'emblée qu'il n'existe pas de consensus parmi les ONG à propos du rôle que les forces militaires devraient jouer dans l'action humanitaire. Parallèlement, toutefois, il n'existe pas beaucoup d'indices de la réflexion des ONG humanitaires à propos du rôle des militaires pour ce qui est d'assurer la sécurité et la protection des réfugiés. L'actuelle conceptualisation des rapports entre les organisations humanitaires et les acteurs militaires met presque exclusivement l'accent sur la division du travail dans la prestation de l'aide, conceptualisation fondée sur les expériences vécues dans les urgences à grande échelle de la dernière décennie, c.-à-d., dans l'ex-Yougoslavie, en Afrique centrale et au Kosovo.

**Les ONG humanitaires et les principes humanitaires**

Lorsqu'on expose les vues des ONG sur le rôle des forces militaires dans l'action humanitaire, il faudrait regarder de plus près la communauté des ONG humanitaires. Le mot ONG est souvent vu avec suspicion et comme étant complexe, compte tenu des divers sigles, de leurs logos et emblèmes affichés de manière visible sur leurs voitures à traction intégrale et sur leurs tentes et, fait qui est le plus important, de leurs divers missions et programmes. On dit de la performance des ONG qu'elle est mitigée : bon nombre d'entre elles sont qualifiées d'organisations animées de bonnes intentions qui sont impulsées davantage par leurs idéaux que par leur professionnalisme au travail.

Un regard plus attentif sur cette communauté complexe, toutefois, montre que de nombreuses ONG ont obtenu des réputations crédibles, reposant sur des années d'expérience, tout en ayant des méthodes de travail différentes et en représentant divers groupes au sein de la société. Lorsqu'on différencie les ONG, on peut discerner des ONG qui oeuvrent par l'intermédiaire de partenaires locaux et avec eux, ou des ONG qui sont directement opérationnelles elles-mêmes. Une autre ligne de démarcation est tracée le long des domaines précis de compétences, par exemple, les soins de santé, l'eau et l'assainissement, l'éducation

et la distribution de vivres. Pourtant, une autre division entre les ONG a trait à leurs populations cibles précises, dont les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les enfants ou les aînés.

On attend des ONG, lorsqu'elles dispensent une assistance humanitaire, qu'elles aient en commun les mêmes principes et valeurs humanitaires fondamentaux. Au début des années 90, la Croix-Rouge et les ONG se sont réunies et ont défini un Code de conduite<sup>1</sup>. Impulsées par le nombre croissant, alors, et la diversité des acteurs dans le domaine de l'aide humanitaire, elles ont élaboré 10 principes clés, qui devraient orienter chacun des acteurs en matière d'aide humanitaire. Ces principes définissent un cadre essentiel visant à les aider à négocier l'accès à toutes les victimes de catastrophes naturelles et provoquées par l'homme.

L'indépendance est énoncée dans le Code par l'intermédiaire du principe selon lequel [traduction libre] « les organisations bénévoles s'efforceront de ne pas agir comme instruments d'une politique étrangère gouvernementale ». Ce faisant, on fait une distinction nette entre les organismes humanitaires et les forces militaires, ces dernières étant de manière inhérente un instrument politique.

L'argument voulant que des acteurs différents peuvent avoir une compréhension différente de certains principes est souligné dans le rapport des Nations Unies sur la réforme du maintien de la paix, connu sous le nom de rapport Brahimi<sup>2</sup>. Par exemple, ce rapport présente un concept d'impartialité qui diffère grandement de celui qu'utilise la communauté humanitaire :

« Dans le cadre des opérations de l'ONU, l'impartialité doit par conséquent signifier l'adhésion aux principes de la Charte : lorsqu'une partie à un accord de paix en viole les causes de manière claire et irréfragable, le fait pour l'ONU de continuer à accorder le même traitement à toutes les parties risque, au mieux, de compromettre l'efficacité de l'Organisation, et, au pire, de la rendre complice du crime. »

L'impartialité, selon la compréhension qu'en ont les organisations humanitaires, d'après le Code de conduite de la Croix-Rouge et des ONG, est une chose différente et repose sur une obligation affirmée de dispenser de l'aide en fonction des besoins, [traduction libre] « indépendamment de la race, de la croyance ou de la nationalité des bénéficiaires et sans aucune distinction nuisible quelle qu'elle soit. » Le Code va plus loin, affirmant que les souffrances humaines doivent être soulagées où qu'elles se trouvent et que les priorités de ce soulagement doivent être calculées d'après les besoins.

---

<sup>1</sup> Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe. On peut en trouver le texte intégral (en anglais) à l'adresse [www.ifrc.org/publicat/conduct](http://www.ifrc.org/publicat/conduct)

<sup>2</sup> Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809), 21 août 2001.

Alors que l'ONU peut être tenue de s'opposer à une partie dont le Conseil de sécurité constate qu'elle viole la Charte, cela n'est pas le cas des organismes humanitaires. La confusion au sujet du terme « impartialité » peut avoir des effets concrets sur la sécurité des agents humanitaires, car ils peuvent être perçus comme étant des ennemis par des parties au conflit.<sup>3</sup>

### **Diverses opinions sur le rôle des forces militaires dans l'action humanitaire**

Il n'existe pas de consensus général au sein de la communauté des ONG humanitaires en ce qui concerne le rôle des forces militaires dans l'aide humanitaire. De manière générale, les opinions vont des organisations qui adoptent un point de vue de principe ou restrictif lorsqu'il s'agit de l'intervention des forces militaires à celles qui sont plus pragmatiques et acceptent le soutien de ces forces. Le premier groupe se compose généralement d'un groupe d'organisations humanitaires de plus grande taille, qui éprouvent moins un problème de capacités dans les grandes situations d'urgence, comparativement au deuxième groupe d'ONG plus petites, qui accueillent favorablement la capacité des forces militaires, car elle les aident à lancer et à soutenir leurs opérations.

Toutefois, il faut ajouter que l'accent des forces militaires associées à la prestation de secours en cas de catastrophe a été mis sur l'acheminement de l'aide et sur la mise en œuvre de services dans les domaines techniques de la santé, de l'eau et de l'assainissement, de la distribution et des abris. De ce fait, le débat entre les organisations humanitaires et les acteurs militaires a presque exclusivement porté sur des questions concernant la coordination et la division du travail en matière d'acheminement d'articles de secours.

Dans ce débat, les forces militaires ont souvent justifié leur intervention en attirant l'attention sur le manque de capacités des acteurs humanitaires traditionnels. S'il est vrai que ce manque de capacités peut exister dans des urgences soudaines à grande échelle et comportant de grands mouvements de populations, il faut souligner que la grande majorité des besoins humanitaires dans le monde entier se trouvent dans des régions politiquement instables ou dangereuses. Ces besoins ne résultent pas directement d'un problème de capacités techniques des organisations humanitaires, mais ils sont imputables au manque d'accès continu de l'aide, ce qui, beaucoup trop souvent, est un problème politique. Dans bon nombre de ces situations, les forces militaires ne sont pas en mesure de régler ce problème. En réalité, il est très probable qu'il n'y ait pas de forces militaires dans ces situations en raison du manque de volonté politique de s'engager. Ce n'est donc que dans des situations exceptionnelles que les organisations humanitaires traditionnelles sont confrontées à un problème de capacités<sup>4</sup>.

De nombreuses organisations humanitaires ont mis en évidence le fait que l'intervention militaire dans le domaine de l'aide humanitaire a fait s'estomper des principes humanitaires comme la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. De même, les organisations humanitaires

---

<sup>3</sup> Comité directeur de la réaction humanitaire, Quelques opinions des ONG sur les incidences humanitaires sur la mise en œuvre du rapport Brahimi, document soumis au Comité permanent interorganisations, 4 décembre 2000.

<sup>4</sup> Pendant les années 90, il s'est produit trois situations, qui ne résultaient pas de catastrophes naturelles, où les organismes d'aide ne disposaient pas de capacités suffisantes et où les forces militaires ont pu, à la fois concrètement et politiquement, dispenser un soutien : Nord de l'Iraq, Est du Zaïre en juillet 1994 et le Kosovo, en avril 1999.

ont accusé les forces militaires de manque de compétences et de réduction de l'action humanitaire à un acte purement technique. Les deux types d'acteurs n'ont pas hésité à se stéréotyper mutuellement, en particulier en ce qui concerne leurs cultures, motivations, méthodes de travail et gestion.

Bien qu'il soit vraisemblablement trop tôt pour parler d'un consensus naissant dans ce débat, les éléments suivants se dégagent de plusieurs années de débat au sein de la communauté des ONG humanitaires :

- le nombre de situations, catastrophes naturelles non comprises, où les forces militaires seront en mesure d'exécuter des tâches humanitaires est extrêmement limité;
- les forces militaires qui mèneront à bien ces tâches doivent relever d'une coordination civile afin de garantir qu'elles agissent pour soutenir les organisations humanitaires;
- l'intervention militaire aura une valeur ajoutée si elle se concentre sur des tâches qui ne peuvent pas, normalement, être exécutées par des organisations militaires, y compris le contrôle des mouvements aériens dans les aéroports, la logistique lourde, la réparation de routes et le déminage.

### **Un rôle plus significatif pour les forces militaires**

L'encouragement de la sécurité dans les zones de réfugiés est une question politique complexe, compte tenu de sa relation avec la souveraineté des États, des questions du mandat et de l'emploi de la force, et du facteur sécurité. Toutefois, si les forces militaires souhaitent avoir un rôle plus significatif dans l'action humanitaire, de façon à ce qu'on se serve efficacement de la complémentarité des mandats, elles devraient engager des tâches que seules elles peuvent exécuter. Pour renvoyer à Fiona Terry, elles devraient assurer une protection contre la violence aux réfugiés et aux personnes déplacées, car il s'agit là d'une tâche que les organisations humanitaires ne peuvent prendre en charge.

Du point de vue humanitaire, plusieurs conditions devraient s'appliquer si les forces militaires en arrivent à intervenir dans la prestation d'une protection aux réfugiés et aux personnes déplacées. Un récent exercice conjoint entre les forces militaires et les ONG au Royaume-Uni montre que les deux types d'acteurs utilisent des cadres d'analyse différents. Alors que les ONG ont une approche allant du bas vers le haut et ont au départ le but de répondre aux besoins de la population civile, les forces militaires partent de l'état final, c'est-à-dire, une situation stable et sûre, et oeuvrent en sens inverse. Une telle différence sur le plan conceptuel peut avoir d'énormes incidences en matière de planification et de mise en œuvre d'opérations dans des zones de réfugiés.

La conception que les forces militaires se font de la protection et de la sécurité constitue un autre élément essentiel. La compréhension militaire de ces concepts met l'accent sur la sécurité et la protection des troupes. Lorsque cette optique est appliquée à des opérations humanitaires, on croit que le personnel humanitaire souhaite que les forces militaires protègent leurs opérations et leurs convois. Toutefois, de nombreux agents de l'aide considèrent que leur sécurité découle de la qualité de la protection et de la sécurité dispensées aux réfugiés. C'est pourquoi ils veulent que les militaires prodiguent une protection et une sécurité au bénéfice des réfugiés et de la population civile, plutôt que de bénéficier d'escortes militaires.



Les troupes qui sont intervenues ou dispensent un soutien militaire à des activités comme le déplacement des camps à une plus grande distance des frontières internationales, la séparation des éléments armés et des réfugiés, le désarmement, l'arrestation et la détention de personnes soupçonnées de crimes de guerre, devraient veiller à opérer dans le respect des paramètres définis par le droit international, en particulier le droit des réfugiés et le droit des droits de la personne. Si la contribution des forces militaires vise à protéger les réfugiés, la nécessité de respecter les droits de ces derniers dans ces opérations est une condition minimale. Un problème potentiel lié à la présence de forces militaires dans les zones de réfugiés réside, en fait, dans le risque de violer le caractère civil des camps et des zones de regroupement<sup>5</sup>.

Le rôle des forces militaires devrait aller au-delà du maintien de l'ordre public. Le mandat du *Contingent zairois pour la sécurité des camps*, qui a ultérieurement été déployé en guise de mesure de dernier ressort après des mois de négociations infructueuses de la part du Secrétaire général de l'ONU sur le déploiement d'une force de maintien de la paix des Nations Unies dans les camps de réfugiés rwandais de l'Est du Zaïre en 1994, ne comportait aucune activité allant dans le sens de la séparation, du désarmement, de l'arrestation et de la détention. Les camps de Goma sont donc demeurés une bombe à retardement pour la sécurité régionale jusqu'à leur démantèlement par les forces de Kabilla à la fin de 1996.

## **Conclusion**

Plusieurs initiatives ont été prises récemment pour mieux cristalliser l'interface entre les forces militaires et les organisations humanitaires au moyen de l'élaboration de lignes directrices ou de codes de conduite<sup>6</sup>. Toutefois, comme on l'a fait valoir, l'accent de la conceptualisation de cette relation a été mis jusqu'à présent sur la prestation de l'aide. Une réorientation du débat, du rôle des forces militaires dans la prestation de l'aide vers leur contribution à la sécurité et la protection de réfugiés, de personnes déplacées dans leur propre pays et de la population civile dans son ensemble, s'impose d'urgence. Nous espérons que le présent séminaire marquera un important premier pas vers la réorientation du débat.

---

<sup>5</sup> La communauté internationale a souligné à maintes reprises la nécessité de maintenir le caractère civil des camps et zones de regroupements des réfugiés. Voir, par exemple, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, conclusion n° 48 (1987).

<sup>6</sup> Par exemple, l'effort visant à élaborer des « Lignes directrices sur l'utilisation d'éléments militaires et civils dans les secours en cas de catastrophe - également désignées sous le nom de Lignes directrices d'Oslo », dirigé par le Service de la défense militaire et civile du BCAH des Nations Unies

**SÉMINAIRE D'EYNHAM HALL – 10-12 JUILLET 2001**  
**LISTE DES PERSONNES-RESSOURCES**

Nom	Pays/Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Anthony Anderson	Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix	Corps professoral	61, Rideau Terrace Ottawa (ONTARIO) Canada K1M 2A2	(613)-744-6825 <a href="mailto:anthony.anderson@sympatico.ca">anthony.anderson@sympatico.ca</a>
Lieutenant- colonel Nick Anthony	R.-U. / MDN	Commandant Groupe d'assaut 539 Régiment royal des fusiliers marins	RM Turnchapel Barton Road Turnchapel PLYMOUTH UK	+44-(0)1752-504001 <a href="mailto:nick@anthony.org.uk">nick@anthony.org.uk</a>
Colonel Krisdha Areerajakul	Thaïlande/ Direction générale des affaires civiles, QG de l'armée de terre	Officier d'état-major	1178/293 Soi Saenanikom 1 Phaholythin Road Chatuchak BANGKOK Thailand 10900	66(2)-561-4344 Cell. :- 66(1)-811-6129 <a href="mailto:akrisd@yahoo.com">akrisd@yahoo.com</a>
Pierre Barampeda	Action Aid (R.-U.) Action Aid (Burundi)	Membre du Service des urgences	Hamlyn House LONDON N19 5PG UK	+44-(0)207-561-7561 <a href="mailto:pierreb@actionaid.org.uk">pierreb@actionaid.org.uk</a>
Anne-Willem Bijleveld	HCR	Directeur, Europe	ATT. : Siège du HCR GENÈVE Suisse	+44-(0)22-739-8241 <a href="mailto:bijlevea@unhcr.ch">bijlevea@unhcr.ch</a>

Nom	Pays/Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Stephanie Blair	Canada / Cranfield University	Étudiante à la maîtrise en sciences	Pound Cottage Hatch Beauchamp TAUNTON Somerset TA3 6TJ UK	+44-(0)1823-481329 Cell. :+44-(0)7713-884040 <a href="mailto:steph_blair@hotmail.com">steph_blair@hotmail.com</a>
Christophe Boutonier	Programme alimentaire mondial des Nations Unies	Agent régional de sécurité pour les Grands Lacs	PO Box 7159 KAMPALA Uganda	256-75741050 <a href="mailto:christophe.boutonnier@wfp.org">christophe.boutonnier@wfp.org</a>
Koenraad van Braekel	Humanitarian Accountability Project	Co-directeur	c/o Centre John Knox 27 Chemin des Prets de-Cregny 1218 Grand Saconnex GENÈVE Switzerland	+41-(0)22-747-00-88 Mob: +41-(0)79-308-9824 <a href="mailto:koenraadvan@hotmail.com">koenraadvan@hotmail.com</a>
Duncan Bullivant	International Security Management Group	Directeur	11 Lovat Lane LONDON EC3R 8DT UK	+44-(0)207-283-1885 <a href="mailto:dbullivant@ismg.co.uk">dbullivant@ismg.co.uk</a>
Deirdre Clancy	Lawyers Committee for Human Rights	Directeur Programme international pour les réfugiés	333, 7 <sup>th</sup> Avenue 13 <sup>th</sup> Floor NEW YORK NY 10001 USA	+1-212-845-5250 <a href="mailto:clancyd@lchr.org">clancyd@lchr.org</a>

Nom	Pays/Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Jeff Crisp	HCR	Chef, Évaluation et analyse des politiques	ATT. : Siège du HCR GENÈVE Suisse	+41-(0)22-739-8810 <a href="mailto:crisp@unhcr.ch">crisp@unhcr.ch</a>
Lieutenant-colonel Peter Eadie	R.-U. / MDN JDCC	Officier d'état-major, Manoeuvres aériennes	JDCC MOD Shrivenham SWINDON SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787256 <a href="mailto:eadie@jdcc.mod.uk">eadie@jdcc.mod.uk</a>
Victoria Easty	R.-U. / Cranfield University	Étudiante à la maîtrise en sciences	18 Stallpits Lane Shrivenham SWINDON Wiltshire SN6 8BG UK	+44-(0)7980-658291 <a href="mailto:vixeasty@hotmail.com">vixeasty@hotmail.com</a>
Emanuela Gillard	Comité international de la Croix-Rouge	Conseillère juridique	19, Avenue de la Paix 1202 GENÈVE Suisse	+41-(0)22-730-2829 <a href="mailto:egillard@icrc.org">egillard@icrc.org</a>
Elissa Golberg	Canada / MAECI	Conseillère en politiques, Affaires humanitaires	125, promenade Sussex Ottawa (ONTARIO) Canada K1A 0GZ	(613) 996-3908 <a href="mailto:elissa.golberg@dfait-maeci.gc.ca">elissa.golberg@dfait-maeci.gc.ca</a>
Clare Harkin	R.-U. / DFID	Conseiller civil/militaire	94 Victoria Street LONDON SW1V 5JL	+44-(0)207-917-0814 <a href="mailto:c-harkin@dfid.gov.uk">c-harkin@dfid.gov.uk</a>

Nom	Pays/Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Inspecteur Vic Josey	Canada / MAECI	Services de police auprès des civils	125, promenade Sussex Ottawa (ONTARIO) Canada K1A 0GZ	(613) 993-3795 <a href="mailto:vic.Josey@dfait-maeci.gc.ca">vic.Josey@dfait-maeci.gc.ca</a>
Vanessa Kent	Canada / MAECI	Chargée de dossier, Maintien de la paix	125, promenade Sussex Ottawa (ONTARIO) Canada K1A 0GZ	(613)-996-0407 <a href="mailto:vanessa.kent@dfait-maeci.gc.ca">vanessa.kent@dfait-maeci.gc.ca</a>
Janet Lim	HCR	Directrice, Service des urgences et de la sécurité	ATT. : Siège du HCR GENÈVE Suisse	+41-(0)22-739-8462 <a href="mailto:lim@unhcr.ch">lim@unhcr.ch</a>
Lieutenant-colonel Ben Lovelock	R.-U / MDN JDCC	Officier d'état-major, Opérations de soutien de la paix	JDCC MOD Shrivenham SWINDON Wiltshire SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787223 <a href="mailto:lovelock@jdcc.mod.uk">lovelock@jdcc.mod.uk</a>
Sergent Gary Lutwick	Canada / GRC, Maintien de la paix		1200, promenade Vanier OTTAWA Canada K1A 0R2	(613)-993-1419 <a href="mailto:gary.lutwick@rcmp-grc.gc.ca">gary.lutwick@rcmp-grc.gc.ca</a>

Nom	Pays/ Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Major David Marshall	Canada/Quartier général de la défense nationale	Chargé de dossier, Assistance humanitaire	QG de la défense nationale 101, promenade Colonel-By Ottawa (ONTARIO) Canada K1A 0K2	(613) 996-9945 <a href="mailto:djmarshall@canada.com">djmarshall@canada.com</a>
Lieutenant-colonel Paul Mella	Tanzanie/ Quartier général de défense	Officier supérieur d'état-major	PO Box 9203 DAR ES SALAAM Tanzania	255-222-153971 Cell. :-07442-90348 <a href="mailto:mosmella@hotmail.com">mosmella@hotmail.com</a>
Jacob Mphepo	Zambie/ Ministère de l'Intérieur	Commissaire aux réfugiés	PO Box 50997 LUSAKA Zambia	260-1-255637 260-1-255473 260-1-255474 <a href="mailto:jmphep@zamnet.zm">jmphep@zamnet.zm</a>
Leslie Norton	Agence canadienne de développement international	Administrateur principal de programme, Direction de l'assistance humanitaire internationale	200, promenade du Portage Hull (QUÉBEC) Canada	(819)-997-1646 <a href="mailto:leslie_norton@acdi-cida.gc.ca">leslie_norton@acdi-cida.gc.ca</a>
Thomas Nyambane	Kenya / Cranfield University	Étudiant à la maîtrise en sciences	Cranfield Disaster Management Centre Shrivenham SWINDON Wiltshire SN6 8LA UK	+44-(0)1793-544-0473 <a href="mailto:ojagara@yahoo.co.uk">ojagara@yahoo.co.uk</a>

Nom	Pays/Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Major Joe Pollock	Canada	Officier chargé des échanges avec le Royaume-Uni	8 Robertson Road Catterick Garrison North Yorkshire DL9 4JQ UK	+44-(0)1749-835695 <a href="mailto:so2g3trgipc@govnet.uk">so2g3trgipc@govnet.uk</a>
Brigadier-général Mohammed Qudah	Jordanie	Attaché militaire, Londres	16 Upper Philmore Gardens LONDON	+44-(0)207-937-9611 Cell. :-07771-788537
Dessislava Roussanova	International Alert (UK)	Agent des politiques et de la défense de causes	1 Glyn Street LONDON SE1 5HT UK	+44-(0)207-793-8383 <a href="mailto:droussanova@international-alert.org">droussanova@international-alert.org</a>
Ed Schenkenburg van Mierop	Conseil international des agences bénévoles	Coordonnateur	48, Chemin de Grand-Montfleury 1290 VERSOIX Suisse	+41-(0)22-950-9600 <a href="mailto:ed.schenkenberg@icva.ch">ed.schenkenberg@icva.ch</a>
Lieutenant-colonel Darren Stewart	R.-U./Quartier général conjoint permanent	Conseiller juridique	Northwood Headquarters Sandy lane NORTHWOOD Middlesex UK	+44-(0)1923-838033 <a href="mailto:dm_stewart@hotmail.com">dm_stewart@hotmail.com</a>
Hansjoerg Strohmeyer	BACH de l'ONU	Conseiller en politiques	One UN Plaza Room DCI – 1388 NEW YORK NY 10017 USA	+1-212-963-9035 Télec. :-963-1040 <a href="mailto:strohmeyerh@un.org">strohmeyerh@un.org</a>

Nom	Pays/Organisation	Affectation	Adresse	Téléphone Courriel
Supt Leif Svensk	Ministère national suédois des enquêtes criminelles	Chef des détectives	PO Box 12256 10626 STOCKHOLM Sweden	+46-(0)8401-3892
Robbie Thomson	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge	Conseiller sur les réfugiés	C.P. 372 CH 1208 GENÈVE Suisse	+41-(0)22-730-4401 <a href="mailto:thomson@ifrc.org">thomson@ifrc.org</a>
Philip Upton	R.-U./DFID	Gestionnaire de programme, Équipe de réaction aux urgences	52 Grosvenor Gardens LONDON SW1W 0AX	+44-(0)207-630-3774 <a href="mailto:pupson@ert.gtnet.gov.uk">pupson@ert.gtnet.gov.uk</a>
Colonel Fiona Walthall	R.-U./MDN JDCC	Directrice adjointe, Opérations de soutien de la paix	JDCC MOD Shrivenham SWINDON SN6 8RF UK	+44-(0)1793-787215 <a href="mailto:walthall@jdcc.mod.uk">walthall@jdcc.mod.uk</a>
Peter Wijninga	UNHCR	First Officer HQ	ATT. : Siège du HCR GENÈVE Suisse	+41-(0)22-739-8882 <a href="mailto:wijninga@unhcr.ch">wijninga@unhcr.ch</a>
Brigadier-général Muhammad Zaki	Armée pakistanaise	Directeur, Renseignement militaire	General Headquarters RAWALPINDI Pakistan	0092-51-32632