

La Croix-Rouge albanaise face à la crise du Kosovo

par

PANDORA KETRI

Les vents qui soufflaient, début mars 1999, au-delà de la frontière au nord-est de l'Albanie annonçaient un printemps turbulent. Et le printemps de cette année-là fut effectivement particulier et très dur pour l'Albanie. Il le fut également pour la Croix-Rouge albanaise (CRA). Les centaines de milliers d'arrivants parlaient albanais tout comme la population locale, mais ils venaient avec le statut de réfugiés. C'étaient les réfugiés du Kosovo.

En Albanie, le terme «réfugié», dont l'acception véritable était inconnue d'une grande partie de la population locale, avait été assez fréquemment utilisé au cours de la dernière décennie pour désigner, dans le langage courant, tous ceux qui, durant les années 90, étaient partis à l'étranger et notamment vers les pays d'Europe occidentale. Il s'agissait en réalité d'émigrés qui quittaient le pays dans l'espoir d'une vie meilleure. Des dizaines de milliers de familles albanaises, qui avaient une tradition très forte de vie en commun, avaient ainsi profondément ressenti le déchirement provoqué par le départ, loin du pays, des parents, des enfants et des proches. C'est dans les pays d'accueil qu'on voyait le mieux l'expression d'affliction sur les visages de ceux qui avaient quitté l'Albanie. La plaie ouverte par ce drame était encore très vive dans la mémoire des gens, et c'est pour cette raison que leur réaction fut très positive et forte quand ils devinrent les témoins d'un drame plus terrible encore, celui vécu par les Kosovars.

PANDORA KETRI est secrétaire générale de la Croix-Rouge albanaise.

Ils comprirent tout de suite l'expression sur le visage des centaines de milliers de personnes qui fuyaient le Kosovo, de mars à mai 1999. Ils y virent ce mélange de terreur et de douleur si difficile à décrire.

Cela faisait longtemps qu'on sentait la situation empirer de l'autre côté de la frontière, et le franchissement de cette frontière s'annonçait lourd de conséquences sur le plan humanitaire. Les événements de la première moitié de l'année 1998 – quand 25 000 Kosovars en provenance essentiellement des zones frontalières étaient arrivés en Albanie – avaient été un avertissement qui incitait à se préparer.

La Croix-Rouge albanaise était-elle prête à faire face à la nouvelle situation ?

Neuf ans s'étaient écoulés depuis que la Croix-Rouge albanaise avait été réactivée. Auparavant, de 1967 à 1989, elle avait été interdite et empêchée d'exercer ses activités. Lors de la première Assemblée générale tenue après la réorganisation, la préparation aux catastrophes fut déclarée priorité en matière de développement. Le pays traversait alors des moments extrêmement difficiles dus au changement de régime, et il aspirait à quitter l'état de pauvreté absolue dans lequel il se trouvait pour s'acheminer vers l'économie de marché.

Au début, il était inconcevable, voire incroyable, que des résultats tangibles puissent être obtenus sur le plan de la préparation aux catastrophes, alors que la Société nationale était en pleine réorganisation. Certes, elle avait le soutien d'un grand nombre de Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais le temps restait un facteur de poids. Certains progrès furent toutefois enregistrés, apportant la preuve que les choses bougeaient.

La politique de la Société nationale en matière de préparation et d'intervention en cas de catastrophe fut approuvée, et on procéda à toute une série d'entraînements. Un stock de secours d'urgence à court terme suffisant pour couvrir les besoins de 5 000 personnes fut constitué dans l'entrepôt central et renouvelé périodiquement.

La Société nationale réussit à établir ses structures : chaque district du pays comptait un comité local de la Croix-Rouge, dirigé par un conseil du comité local. Ce conseil était composé principalement de volontaires élus, ainsi que d'un secrétaire et d'un administra-

teur, eux aussi volontaires. Seuls neuf comités, qui constituaient le quart des comités locaux de tout le pays, employaient une à deux personnes à temps plein.

Grâce au nombre de volontaires qui augmentait d'année en année et au soutien de nombreuses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des activités humanitaires se développaient dans la plupart des régions. De nombreux comités locaux furent inclus dans des programmes nationaux de développement en matière d'assistance sociale et de santé; ces programmes visaient à recruter et à former des volontaires qui pourraient ensuite offrir leurs services aux personnes vulnérables. Les jeunes représentaient la majorité des volontaires, et cela était considéré comme la force de la Société nationale. Ne disposant que de capacités limitées, la CRA était néanmoins l'association locale la plus développée qui avait bonne réputation et jouissait d'une grande crédibilité dans le pays. Des progrès importants furent réalisés en vue de mettre en place un système de gestion, et l'équipe de gestion financière en particulier avait atteint un très bon niveau de professionnalisme.

Au cours des années 1995-1996, la CRA fut active lors des inondations qui touchèrent plusieurs districts du pays. En plus des secours d'urgence aux sinistrés, elle mena à bien un projet trimestriel d'aide à un millier de familles dans plusieurs districts, projet financé par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), par l'intermédiaire de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Pendant l'année 1997, lors des troubles qui gagnèrent tout le pays suite à l'effondrement des sociétés financières dites «pyramidales», la CRA joua un rôle important dans l'action humanitaire conduite par le CICR pour venir en aide aux établissements de santé et d'assistance sociale, ainsi qu'aux familles les plus touchées par la crise financière.

De même, la CRA fut très active vers le milieu de l'année 1998, lors du premier afflux de réfugiés en provenance du Kosovo. Grâce à une excellente coordination de ses activités avec celles de la Fédération et du CICR, elle put assister les deux tiers environ des 25 000 réfugiés arrivés en Albanie.

Avec le soutien des donateurs, la plupart des comités locaux purent disposer de bureaux. À partir de 1993, un projet de coopération avec la Croix-Rouge de Norvège permit de mettre sur pied, dans les dix districts frontaliers du nord-est, des maisons préfabriquées qui devaient jouer le rôle de centres d'information en cas d'afflux de réfugiés. Elles servaient entre-temps de bureaux de travail ou de salles de rencontre pour les volontaires.

Des liaisons radio furent établies entre Tirana et plusieurs districts, dont ceux de Kukës et de Tropoja.

Les préparatifs avant la crise

Suite à la première arrivée massive de réfugiés en juin 1998 dans le district de Tropoja et en prévision d'un nouvel afflux, toute une série d'activités furent lancées fin 1998 et début 1999 dans les districts de Kukës et de Has, situés le long de la frontière avec le Kosovo. Ces préparatifs furent plus intenses au sein du comité local de Kukës, dont les capacités étaient déjà relativement bonnes. Par contre, celles du district de Has étaient plus faibles, les préparatifs y furent plus modestes. Dans le district de Tropoja, autre district limitrophe du Kosovo, les associations humanitaires avaient suspendu leurs activités depuis presque un an pour des raisons de sécurité, alors que la Croix-Rouge albanaise poursuivait les siennes grâce à la présence de son comité local. Ses activités étaient toutefois très limitées et surtout centrées sur la recherche des réfugiés de 1998. Elle s'occupait aussi d'aider les familles pauvres et de diffuser des messages sur la protection de la santé des femmes enceintes et des enfants.

Les préparatifs avant la crise portèrent sur plusieurs points :

- rendre les comités locaux plus vigilants pour qu'ils suivent attentivement l'évolution de la situation en appréciant toute information en provenance de n'importe quelle source et qu'ils tiennent le siège au courant ;
- organiser des cours de premiers secours pour la préparation des volontaires et des cours de perfectionnement pour les volontaires déjà formés ;
- recruter des jeunes volontaires et les entraîner en vue de les incorporer dans les divers services de la Société nationale ;

- transférer de l'entrepôt central vers Kukës un stock de produits, alimentaires et non alimentaires, ainsi que des produits d'hygiène ;
- dresser la liste des commerces capables de fournir des produits alimentaires frais et de l'eau notamment ;
- dresser la liste des moyens de transport et des entrepôts existants et étudier la possibilité de signer des contrats de sous-traitance en cas de besoin ;
- transférer au préalable sur le compte du comité local de Kukës des fonds qui pourraient être utilisés en cas d'urgence dans les districts de Kukës et de Has ;
- affecter au comité de Kukës, dans les tout premiers jours de la crise, trois employés du siège qui prêteraient main-forte aux comités de Kukës et de Has.

En même temps, d'autres comités locaux organisèrent des cours de remise à niveau, sur les plans théorique et pratique, relatifs aux interventions en cas de catastrophe.

Lorsque 460 000 réfugiés — soit 15% de la population locale — arrivèrent du Kosovo en moins de deux mois, la CRA, qui était composée d'une équipe de 45 employés et d'environ 2 500 volontaires, était ainsi prête à les accueillir. Elle disposait en outre à l'entrepôt central de 500 000 tonnes de nourriture, d'environ 15 000 couvertures, et d'une quantité importante d'articles d'hygiène et de vêtements. De plus, depuis un an, une petite délégation de la Fédération et une autre du CICR se trouvaient sur place pour seconder la CRA.

Mesures prises par la Croix-Rouge durant la période d'urgence

Les principaux points de passage de la frontière par lesquels les réfugiés entraient en Albanie étaient le district de Kukës (environ 100 000 habitants et quelque 20 000 familles) et le district de Has (25 000 habitants et environ 5 000 familles). Plus tard, un petit nombre de réfugiés arrivèrent aussi dans le district de Shkodër via le Monténégro, et un autre dans celui de Korçë par la Macédoine. Ce furent les comités locaux de la Croix-Rouge de ces districts qui eurent l'honneur de représenter la Croix-Rouge, car c'est sur eux que pesa le

fardeau de gérer la situation dès les premiers moments. En particulier, les volontaires des comités locaux de Kukës et de Has ont encore en mémoire les épreuves endurées pendant ces journées difficiles.

Les nouveaux arrivants étaient des femmes, des personnes âgées et surtout des enfants. Ils étaient épuisés et accablés par la douleur, ayant tout laissé derrière eux. Beaucoup n'avaient plus rien, car ils avaient vu de leurs propres yeux leur maison engloutie par les flammes avec tous leurs biens. Ils avaient voyagé des jours et des nuits, à pied, à bord de tracteurs, de chariots ou de voitures, avec un simple baluchon qui contenait un peu d'eau et du pain pour les enfants et les vieillards, et parfois quelques vêtements : c'était leur seul bien à ce moment-là. Beaucoup n'avaient plus de papiers d'identité, car ceux-ci leur avaient été confisqués avec l'argent et les bijoux qu'ils avaient voulu emmener avec eux. Ils avaient non seulement subi des dommages matériels, mais se sentaient aussi violés et blessés au plus profond d'eux-mêmes.

La CRA n'avait jamais connu un tel drame dans lequel il lui fallait désormais agir pour tenter d'atténuer la souffrance de ces personnes. L'évolution de la situation allait au-delà des prévisions les plus pessimistes. Pour aider les deux comités locaux, trois employés du siège et deux délégués du CICR se rendirent d'abord dans les districts d'accueil. Plus tard, d'autres délégués de la Fédération et du CICR arrivèrent en renfort. L'empressement et le dévouement des volontaires de la Croix-Rouge ainsi que l'hospitalité des familles albanaises sont indescriptibles.

Soutenus aussi par les employés de la Croix-Rouge, les volontaires firent de leur mieux pour aider ces personnes en les réconfortant et en distribuant de l'eau ou d'autres boissons aux enfants et aux vieillards déshydratés par la longue marche. Ils accompagnèrent également les infirmes, les logèrent dans des familles ou des locaux de fortune, distribuèrent des vivres et des couvertures et donnèrent les premiers secours quand cela était nécessaire. Ils travaillèrent jour et nuit, car il leur fallait souvent être disponibles 18 heures par jour en continu. À peine rentrés chez eux pour se reposer, il leur arrivait d'être appelés à nouveau, car des milliers d'autres personnes étaient arrivées et avaient besoin d'aide. Il n'était pas rare ces jours-là de voir des

volontaires distribuer des couvertures à deux heures ou à quatre heures du matin aux personnes arrivées pendant la nuit.

Pendant les deux premières semaines, les secouristes de la Croix-Rouge furent la force principale des volontaires qui opéraient à Kukës. Ils prirent part activement à la distribution de vivres offerts par les autorités, le HCR et le PAM, mais aussi à d'autres activités comme l'installation des tentes dans les camps. L'engagement de beaucoup de réfugiés, principalement des jeunes, se révéla très utile. Ils rejoignirent les groupes de volontaires de la CRA dans toutes leurs activités. On constata par la suite un même engagement dans tous les autres districts.

L'activité humanitaire avait à peine débuté que nous nous heurtâmes aux premières difficultés. Une partie seulement des vivres que nous avions stockée à Kukës (conserves) pouvait être consommée sans traitement. Les denrées alimentaires prêtes à la consommation n'étaient pas disponibles. Le marché local avait des capacités très limitées et n'était pas en mesure de satisfaire aux besoins des réfugiés en plus de ceux de la population locale. Les districts de Kukës et de Has, reculés et pauvres, ne pouvaient pas faire face à la crise dont ils étaient les premiers touchés. Indépendamment des efforts déployés, seule une petite partie des vivres nécessaires était disponible sur place, à savoir du pain, du fromage et des conserves. Cependant, ces produits arrivaient eux aussi lentement sur le marché local, habitué à s'approvisionner dans d'autres districts du pays et notamment à Tirana. On ne parvenait donc pas à répondre aux besoins, bien que toutes les boulangeries existantes et certaines unités mobiles de panification de la protection civile et de l'armée aient été mises pleinement à contribution. Tous les jours, des convois de camions chargés de vivres partaient de nombreux districts du pays et arrivaient à Kukës. Même notre équipe envoyée à Kukës rencontra au bout de quelques jours des difficultés pour s'approvisionner en vivres, car elle avait dû distribuer à des enfants affamés la quantité de nourriture qui lui avait été envoyée de Tirana pour sa propre consommation. Nos volontaires garderont gravés dans leur mémoire les innombrables exemples de solidarité et de respect de la dignité humaine parmi les réfugiés qui ne prenaient qu'une partie de leur ration quotidienne familiale pour laisser le reste aux nouveaux arrivés, plus fatigués et plus affamés.

Très vite les maisons en préfabriqué de la Croix-Rouge près du centre-ville à Kukës et Has, qui étaient les seuls locaux dont la Croix-Rouge disposait initialement, commencèrent à offrir toutes sortes de « services ». Elles accueillèrent ceux qui n'avaient pas pu recevoir de la nourriture à leur point de distribution, elles servaient de centres d'information non seulement pour les réfugiés, mais aussi pour beaucoup d'agences et d'associations humanitaires qui arrivaient les unes après les autres et dont beaucoup prenaient à Kukës le premier contact avec l'Albanie. La même maisonnette de 25 m² de surface se transformait le soir en « hôtel » où 10 à 15 personnes passaient la nuit sous une couverture : des secouristes de la Croix-Rouge qui assuraient l'accueil, des employés du siège, des délégués d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge et même des employés d'autres agences humanitaires qui n'avaient pas trouvé de meilleur endroit pour dormir.

Le nombre des arrivés augmenta rapidement et en quelques jours, quand la crise fut à son comble, il était devenu trois à quatre fois supérieur au nombre des résidents locaux dans les deux villes. Si l'on comptait aussi les réfugiés installés dans les villages, la population des deux districts avait doublé. On trouvait des réfugiés partout : dans les maisons de proches ou de parents habitant en Albanie, dans des familles jusque-là inconnues mais qui leur avaient ouvert les portes de leur maison, dans des centres collectifs de fortune, dans des usines abandonnées, dans des bâtiments publics, des écoles, sous les avant-toits des immeubles, et partout dans la rue, à la belle étoile, sous des chariots renversés, dans des voitures ou des tentes en matière plastique montées à la hâte sur des plates-formes de camions.

Les nouveaux arrivants avaient avant tout besoin de nourriture, d'un abri, de conditions sanitaires minimales et, dans de nombreux cas, d'une assistance médicale. Si pour les vivres, le logement et l'assistance médicale, des solutions furent trouvées, l'hygiène resta un des grands problèmes non résolus jusqu'à la fin de la période d'urgence, à Kukës en particulier.

Très vite, on commença à organiser le déplacement des réfugiés vers les autres districts qui entre-temps s'étaient préparés à les accueillir. Au cours de cette période, la CRA mena pour ainsi dire le

même genre d'activités dans tous les autres districts, principalement dans les centres d'accueil et les centres collectifs nouvellement créés. En général, les circonstances y étaient plus favorables, car le nombre de réfugiés qui arrivaient dans ces districts était nettement moins élevé. Les comités locaux avaient eu plus de temps pour les derniers préparatifs, le briefing des secouristes et le recrutement de nouveaux volontaires.

La situation devint plus difficile dans les comités de Tirana et de Durrës, dans la partie centrale de l'Albanie, où le nombre de réfugiés avait sensiblement augmenté en peu de temps suite à leur transfert depuis Kukës. En effet, d'autres agences qui disposaient de moyens financiers, de vivres et d'autres produits, mais pas d'un réseau opérationnel, demandèrent à la Croix-Rouge de s'en occuper. C'est ainsi qu'à Tirana, quelque 2 000 réfugiés furent déplacés en deux jours d'un centre de sports qui servait de centre d'accueil vers un camp de tentes installé par la protection civile. Après la distribution d'un seul repas, on se retrouva sans structure capable d'assurer la distribution de la nourriture aux réfugiés du camp. Grâce au soutien extrêmement important de la population, le comité local de Tirana et ses volontaires furent en mesure de fournir des vivres et les produits d'hygiène nécessaires et organisèrent la distribution de trois repas par jour pendant toute une semaine. Il continua à offrir ses services et à mettre des volontaires à disposition même après qu'une autre agence se fut chargée de gérer le camp. Pendant trois semaines consécutives, le comité local de Tirana organisa une assistance de 24 heures sur 24 au centre d'accueil où plus de 2 000 personnes passaient la nuit. Je n'oublierai jamais une des premières nuits où des réfugiés arrivèrent à Tirana. Un soir vers 23 heures, le chef de délégation de la Fédération, qui assistait dans les bureaux du HCR à une réunion sur les problèmes d'approvisionnement en eau, me demanda s'il serait possible d'organiser pendant la nuit des secours pour le comité de Tirana, car 800 personnes étaient arrivées ce soir-là de Kukës et avaient été installées dans le centre collectif de Mullet, à 15 kilomètres de Tirana ; elles n'avaient reçu aucune nourriture durant toute la journée. Deux boulangeries et plusieurs commerces travaillèrent toute la nuit afin de préparer et d'emballer des rations de vivres qui purent être distribuées à 7 heures et demie du matin.

Entre-temps, le siège de la Croix-Rouge albanaise avait mis à la disposition des comités locaux des fonds provenant de ses propres réserves, ainsi que des fonds offerts en argent comptant par des représentants de Sociétés nationales de la Croix-Rouge qui s'étaient rendus immédiatement en Albanie. Ces fonds furent utilisés pour acheter au marché local des produits de première nécessité pendant les premiers jours. Cela fut fait en coordination avec d'autres agences, en attendant que la coordination des aides au niveau des districts et du pays se mette en place. Étant donné l'étendue des besoins, l'aide apportée dans un premier temps par la Croix-Rouge et les autres organisations humanitaires se révéla tout à fait insuffisante, mais elle fut heureusement compensée par la générosité des familles albanaises. De même, des compagnies albanaises et étrangères offrirent des vivres, des articles d'hygiène et des fonds. Nombre d'entre elles préféraient le faire par l'intermédiaire de la Croix-Rouge, ce qui motiva grandement les volontaires qui travaillaient sans relâche. Grâce à cet élan de solidarité, il fut possible de faire face à la situation sans grands problèmes sur le plan humanitaire.

Après une répartition sommaire des tâches avec les autres agences humanitaires au cours de la première semaine d'avril, l'action de la Croix-Rouge commença à s'organiser, surtout après la création de la délégation commune Fédération/CICR. Elle se concentra sur les cinq plus grandes préfectures qui comprenaient les quinze districts rassemblant le plus grand nombre de réfugiés. À cette époque, l'assistance, qui en était encore à ses débuts, était offerte partout où elle était nécessaire et en particulier dans les centres collectifs qui se créaient tous les jours.

L'urgence des premiers jours posa de nombreux problèmes — prévus et imprévus — liés aux capacités logistiques, aux ressources humaines et à l'organisation même de l'assistance. Il y eut aussi des difficultés de communication. En effet, les lignes téléphoniques du siège (à l'époque trois en tout) furent constamment occupées dès les premiers jours, car des proches de réfugiés qui vivaient aux quatre coins du monde appelaient la Croix-Rouge dans l'espoir d'avoir des informations sur le sort des leurs, bloquant ainsi toute autre communication. Ce problème fut dans une certaine mesure résolu quand on

doubla le nombre de lignes — mais surtout parce que les nouveaux numéros de téléphone n'étaient pas connus. Le même phénomène se produisit avec le comité local de Kukës, qui n'avait qu'une seule ligne et avec lequel on ne pouvait communiquer que pendant la nuit. Dans beaucoup d'autres districts, le service téléphonique n'était pas direct mais passait par un standard, ce qui compliquait davantage la communication. Les téléphones cellulaires avaient fait leur apparition depuis deux ans en Albanie, mais le territoire couvert était encore trop limité. Par contre, l'emploi de téléphones satellitaires facilita la tâche des délégués.

Malgré tous les préparatifs, les débuts de l'organisation de l'assistance et des services destinés aux premiers réfugiés se révélèrent difficiles. Il n'y avait en effet pas de plan d'action détaillé pour guider tous les acteurs humanitaires. De plus, la situation était très différente de nos expériences antérieures.

Mesures prises par la Croix-Rouge albanaise pour l'assistance à long terme

Devant l'ampleur de la crise provoquée par l'afflux de réfugiés, la CRA devint, dès les premiers jours, un acteur important de la vaste opération humanitaire menée par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — la première du genre depuis l'adoption de l'Accord de Séville. La visite à cette époque des présidents des deux institutions centrales du Mouvement — Cornelio Sommaruga pour le CICR et Astrid Heiberg pour la Fédération — fut non seulement perçue comme une marque de soutien appuyé à notre égard en tant qu'acteurs de la Croix-Rouge, mais aussi comme une garantie du rôle très important qu'allait jouer le Mouvement tout entier dans cette crise.

En très peu de temps, la délégation intégrée du Mouvement fut complétée, et la réponse à l'appel lancé en faveur des victimes de la crise des Balkans très positive.

L'image projetée par la Croix-Rouge en Albanie, l'absence d'un réseau développé d'ONG et d'autres agences humanitaires opérationnelles sur le terrain, ainsi que l'augmentation des besoins, tout cela fit que les attentes à l'égard de la Croix-Rouge étaient grandes et que la CRA se trouvait devant un défi à relever. La situation exigeait

que la CRA assumât un rôle plus important que prévu. Contrairement aux autres crises à travers le monde, un tiers seulement des réfugiés s'installèrent dans les camps construits pour eux. Les autres préféraient rester dans les familles qui les avaient accueillis à leur arrivée. Ce contingent serait l'objet des activités de la Croix-Rouge, comme l'avait aussi demandé le groupe de gestion de l'urgence.

L'expérience avait montré, d'une part, qu'un comité local pouvait assister jusqu'à 400 ou 500 personnes par jour en mettant en place un point de distribution des secours alimentaires et, d'autre part, que les comités les plus développés n'avaient pas eu l'occasion de gérer plus de trois points de distribution simultanément. La situation créée par la crise du Kosovo exigeait un autre rythme de travail que l'on ne pouvait pas suivre avec les ressources humaines disponibles à ce moment-là. Forts du soutien de leurs communautés respectives, les comités locaux assumèrent avec optimisme des responsabilités qui dépassaient celles qu'ils avaient exercées auparavant. À notre avis, la CRA pouvait organiser une assistance en produits alimentaires et non alimentaires pour 150 000 à 200 000 personnes par mois. C'est sur cette base qu'il fut décidé que la Croix-Rouge assisterait les réfugiés accueillis dans les familles, et les familles elles-mêmes, et qu'un accord fut signé entre la Croix-Rouge, le HCR et le PAM.

Plus tard, cependant, des difficultés apparurent du fait que le nombre des réfugiés n'avait pas été précisé dans l'accord et qu'il était presque deux fois supérieur à celui initialement avancé. La situation devint particulièrement délicate vers la fin avril et le début mai, quand on constata que les secours ne répondaient pas aux besoins ni aux termes de l'accord et que nos structures n'étaient pas en mesure de mener à bien qualitativement l'opération d'assistance, en particulier dans les districts les plus touchés, comme Kukës, Tirana et Durrës. Les problèmes furent en partie résolus par la distribution de vivres tout d'abord pour une semaine, puis pour deux semaines, et enfin sur une base mensuelle.

Organisation de l'assistance à long terme

Les réfugiés furent répartis dans les trente-six districts du pays, mais cette répartition était inégale. La plupart furent installés dans les districts proches de la frontière et dans la partie centrale du pays, où les conditions étaient meilleures. La CRA dut s'organiser pour faire face au volume de travail. L'organigramme du siège fut adapté aux besoins des populations réfugiées et à l'organigramme de la délégation intégrée du Mouvement. Six centres régionaux furent créés afin de venir en aide aux comités locaux et de les soutenir dans l'organisation de leur travail. Chaque centre comprenait un coordonnateur de l'opération dans la région et plusieurs services : logistique, administration et agence de recherches. Chaque centre organisait l'assistance des réfugiés sur son propre territoire. La répartition des réfugiés étant différente d'un district à l'autre, les centres régionaux couvraient des territoires comptant entre deux et douze comités locaux. Au poste de coordonnateur de ces centres, on nomma les secrétaires des comités des districts où les centres régionaux avaient été établis et qui avaient une certaine expérience de l'organisation des activités d'assistance. Dans un de ces centres, dans le nord, situés au point d'entrée des réfugiés en Albanie, et notamment à Kukës, une sous-délégation de la Fédération pour les districts de Kukës et de Has fut ouverte. En outre, il y avait au moins un délégué par centre pour aider à organiser l'ensemble du travail.

L'équipe du siège de la CRA contribua à la mise sur pied de ces centres en travaillant avec les délégués à l'élaboration de l'ensemble des activités. Parallèlement à leur propre entraînement, l'équipe existante et les nouveaux recrutés dans ces centres aidaient le comité local de leur district à tirer parti de l'expérience acquise précédemment et à l'adapter à la situation du moment.

Malgré les difficultés rencontrées lors de la création et de la mise en service des centres régionaux, leur organisation montra au fil des jours et des semaines son efficacité et ses valeurs. L'équipe albanaise, qui connaissait bien le terrain, travailla de concert avec les délégués, qui avaient l'expérience de situations semblables. En un seul jour et par point de distribution, les comités locaux purent fournir des secours pour 4 000 à 5 000 personnes, soit dix fois plus que précédemment. D'une manière générale, la collaboration entre les délégués

du CICR, ceux de la Fédération et l'équipe albanaise fut cordiale et fructueuse. Toutefois, dans certains cas, l'absence d'harmonie au travail entre le coordonnateur albanaise et le délégué nous amena à apporter des modifications au plan initial pour atteindre le résultat souhaité. Des analyses furent faites par la suite qui montrèrent que cette forme de collaboration était appropriée dans ces circonstances particulières et qu'elle donnait des résultats positifs.

Dans l'organisation du travail, nous rencontrâmes pas mal de difficultés dues parfois à la Croix-Rouge elle-même, parfois à des raisons extérieures. La plupart furent résolues au cours de l'opération. Les principales difficultés survinrent au début, en raison du manque d'expérience et de ressources humaines et matérielles.

La nouvelle structure mise en place était composée de 300 personnes réparties comme suit : l'équipe du siège, l'équipe locale assistant la délégation de la Fédération, et l'équipe chargée des centres régionaux. Six fois plus grande que la structure habituelle, cette structure manquait d'expérience Croix-Rouge et, au début, n'eut pas l'efficacité souhaitée, ce qui, souvent, fut source de problèmes. La formation des membres d'une telle structure demandait du temps, et le temps était précisément la chose la plus coûteuse et la plus difficile à trouver à ce moment-là. Pendant deux à trois semaines, l'équipe et les volontaires durent travailler jusqu'à dix-huit heures par jour et, dans certains cas, on ne put éviter les tensions et les difficultés provoquées par la nécessité de répondre aux demandes et aux besoins des nouveaux arrivants.

Nous avons considéré comme un atout le fait que nous disposions de 2 500 volontaires avant la crise. Mais, quand la crise survint, nous dûmes constater qu'une bonne partie d'entre eux ne pouvaient s'engager que partiellement. En effet, certains travaillaient déjà dans des établissements d'aide aux réfugiés et faisaient déjà des heures supplémentaires, tandis que d'autres étaient étudiants et préparaient leurs examens de fin d'année. L'organisation de l'assistance aux réfugiés hébergés à la campagne fut particulièrement difficile, car notre Société nationale n'avait guère d'expérience en milieu rural et n'avait pas pu y créer ses propres structures ni un réseau de volontaires. Il fut donc nécessaire de recruter de nouveaux volontaires, principalement

dans les villes. Leur disponibilité était grande, mais ils connaissaient peu la Croix-Rouge, ses principes et son mode de fonctionnement. Aussi durent-ils travailler avec des volontaires plus expérimentés.

Une des difficultés rencontrées était le fait que nous devions souvent travailler avec des listes inexactes de bénéficiaires — listes qui avaient été rédigées par d'autres organismes — et cela pouvait mettre en doute la crédibilité de la Croix-Rouge aux yeux de l'opinion publique et des donateurs. En ne cessant de faire part de nos préoccupations à ce sujet aux groupes de gestion de la crise dans les districts, nous dûmes procéder à des vérifications lors de l'établissement des cartes familiales de distribution et de la distribution elle-même, afin de réduire les effets négatifs résultant de l'inexactitude de ces listes.

La préparation des comités locaux sur le plan logistique, en particulier dans la gestion des entrepôts et la rédaction des rapports de ces comités et des centres régionaux, était plus faible que dans les autres domaines. Des progrès furent cependant réalisés grâce à l'aide apportée par les délégués aux employés de la CRA.

Compte tenu de l'excellent niveau professionnel des employés des finances au siège de la CRA et de la conformité de notre système avec celui de la Fédération, nous n'eûmes aucune difficulté d'ordre technique. Il fallut par contre un certain temps aux employés des finances dans les districts pour se former et atteindre le même niveau de compétence qu'au siège. Toutefois, le système bancaire posa quelques problèmes. En effet, les transferts de fonds vers les centres régionaux duraient entre dix et quatorze jours et cela compliquait le travail, particulièrement au début. Souvent, nous fûmes contraints d'acheminer vers les régions d'importantes sommes d'argent que des employés du siège transportaient en voiture, ce qui n'était pas sans risques compte tenu de l'insécurité qui régnait dans le pays. Dans certains cas, des paiements urgents qui devaient être effectués au comptant le furent en privé par des employés ou des volontaires de la Croix-Rouge, mais parfois les prestataires de services acceptaient de se faire payer plusieurs jours plus tard.

La coordination

Si beaucoup de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réagirent rapidement au moment de la crise, la coordination de l'action humanitaire du Mouvement se révéla très difficile et insuffisante. Au sein même du Mouvement, elle fut difficile à gérer, et ce, pendant toute la durée de la crise. Aux termes de l'Accord de Séville, le fardeau de la coordination pesait surtout sur les épaules de l'institution directrice qui, en Albanie, était la Fédération.

Dans une lettre envoyée au début de la crise par le Secrétariat de la Fédération aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le président de la CRA demanda que toute aide soit envoyée en Albanie via Genève. Bien que cette question ne fasse pas l'objet du présent article, je voudrais néanmoins mentionner certains problèmes qui se sont posés à notre Société à ce sujet et que nous avons dû résoudre.

Dès les premiers jours de la crise, des représentants de dizaines de Sociétés nationales arrivèrent en Albanie pour évaluer la situation et offrir leur aide qui fut, dans certains cas, très rapide et efficace. Cela représentait une charge énorme pour la CRA, qui avait des difficultés à organiser l'accompagnement des représentants de ces Sociétés sur le terrain, en particulier à un moment où la délégation de la Fédération n'était pas encore au complet. Les difficultés étaient de nature logistique et liées au manque de personnel capable d'accompagner nos collègues des autres Sociétés dans les autres districts.

Nous nous trouvâmes particulièrement en difficulté quand des cargaisons de secours, souvent envoyées directement par d'autres Sociétés nationales, arrivèrent au port de Durrës ou à un autre poste frontière sans que nous en soyons avertis. Les formalités de dédouanement de ces cargaisons, au début de la crise surtout, n'avaient pas été remplies au préalable conformément à la législation locale. Un autre problème était le fait que, souvent, les aides envoyées n'étaient pas conformes à notre engagement dans la crise. Au bout de quelques semaines cependant, la coordination s'améliora et devint plus efficace. Des projets délégués à quelques Sociétés de la Croix-Rouge donnèrent de bons résultats.

Autres activités de la Croix-Rouge

En plus des activités décrites ci-dessus et en fonction des capacités des comités locaux, une série d'autres activités en faveur des réfugiés purent être menées à bien. Par ailleurs, beaucoup d'activités destinées aux groupes vulnérables de la population locale se poursuivirent en 1999 comme prévu. Par conséquent, une centaine de volontaires furent engagés pour assister les délégués du CICR dans les activités de l'agence de recherches de l'institution à Kukës et dans les autres districts, où ils recueillaient les messages des réfugiés hébergés dans les camps ou des familles d'accueil. Ces messages étaient ensuite diffusés sur les ondes des radios locales ou étrangères.

Dans les zones septentrionales du pays qui avaient été minées lors des combats, les volontaires commencèrent à sensibiliser aux dangers des mines aussi bien les personnes qui rentraient au Kosovo que les familles qui se trouvaient encore dans les zones frontalières.

Le comité local de Tirana créa un centre d'information qui fonctionnait en permanence et où les réfugiés, surtout ceux qui venaient d'arriver, trouvaient diverses informations sur les services offerts par la Croix-Rouge et pouvaient se faire conseiller sur des problèmes courants.

La plupart des comités locaux entreprirent des activités de caractère sanitaire. Parallèlement à la mise sur pied de deux hôpitaux de campagne à Kukës et à Shkodër et de plusieurs unités sanitaires de diverses associations, ils participèrent aux activités organisées par la CRA visant à prévenir certaines maladies : entretiens avec des groupes de réfugiés, pose d'affiches et distribution de brochures ou de dépliants publiés spécialement durant la crise. Certains comités locaux organisèrent des cours de premiers secours pour les réfugiés intéressés, des visites de réfugiés des camps dans des familles locales et vice versa, des rencontres entre enfants locaux et enfants réfugiés. Les volontaires distribuèrent des kits de matériel scolaire ou de récréation offerts par d'autres associations. Ces activités, et d'autres du même genre, devinrent plus fréquentes après le départ rapide de la plupart des réfugiés à la fin juin et pendant le mois de juillet 1999. Des activités supplémentaires furent organisées : cours d'informatique ou de langues pour les

jeunes et les adultes, cours de couture, camps de vacances pour les enfants au bord de la mer, excursions, etc.

Certains comités locaux apportèrent leur soutien aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui construisaient des camps en les aidant à recruter du personnel local. Des groupes de volontaires assurèrent diverses activités et contribuèrent à la réalisation de programmes psychosociaux.

Les activités planifiées avec les groupes vulnérables de la population locale se poursuivirent même au plus fort de la crise, à savoir le programme « un repas gratuit pour les plus nécessiteux » dans trois comités locaux et des cours de couture dans trois autres. Au cours de la seconde moitié de 1999, alors que le nombre de réfugiés diminuait de mois en mois, la plupart des comités reprirent toutes les activités planifiées tout en menant en parallèle les programmes mis en place à la suite des événements du Kosovo et soutenus par diverses associations, comme le programme d'assistance à la population touchée par la crise et un programme alimentaire réalisé dans huit districts du pays en faveur des personnes âgées qui vivaient seules et avaient vu leur niveau de vie baisser considérablement à cause de la crise.

Conclusion

La crise du Kosovo fut une crise sans précédent tant par son ampleur que par la façon dont elle se déroula. À l'issue de cette période, la CRA procéda à l'examen de son action, mit en évidence ses points forts et ses points faibles et défini les orientations de son travail futur en vue d'accroître ses capacités et ses performances. L'expérience acquise fut très utile, et la CRA en tint compte quand elle présenta sa Stratégie pour les années 2000-2004, qu'elle met actuellement en application avec le soutien de nombreuses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'autres pays.

Les marques d'estime et de reconnaissance pour l'action de la Croix-Rouge manifestées par les réfugiés eux-mêmes, par les hautes autorités internationales et par les représentants de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que par le peuple albanais, tout comme les deux décorations prestigieuses que le président albanais a remises à la Fédération et à la Croix-Rouge

albanaise, sont pour notre Société nationale le meilleur encouragement et la meilleure source d'inspiration pour la poursuite dans la voie de son développement.

Abstract

The Albanian Red Cross and the crisis in Kosovo

by PANDORA KETRI

The Secretary-General of the Albanian Red Cross reports on action taken by her National Society in response to the massive flow of refugees into Albania from neighbouring Kosovo in the spring of 1999. Pandora Ketri shows how a National Society, only a few years after it started to gain strength, met an enormous challenge and coped with huge difficulties. Though the Albanian Red Cross could count on support from other National Societies, the International Federation and the ICRC, the members of this young Society had to bear the brunt of the work. The experience gained through its activities for refugees from Kosovo helped the Albanian Red Cross consolidate its position as a member of the Movement and as a full-fledged relief society.

