

6 Le rapatriement et l'établissement de la paix au début des années 1990

La fin des années 1980 marque le terme de la guerre froide. De nouvelles perspectives de paix se dessinent : les guerres par pays interposé se terminent partout dans le monde, privées de l'appui des superpuissances. Les Nations Unies jouent un rôle majeur dans la médiation et la consolidation des accords de paix ainsi que dans les grandes opérations de maintien et d'établissement de la paix, mises en place après la fin de ces guerres.

Le début des années 1990 voit le développement du processus de paix dans le monde, caractérisé par la coopération internationale, la résolution des conflits et la diminution du nombre de personnes réfugiées ou déplacées. Entre 1988 et 1994, les Nations Unies conçoivent 21 nouvelles opérations de maintien ou d'établissement de la paix, contre seulement 13 opérations de maintien de la paix au cours des quarante années précédentes. Ce nouvel optimisme est symbolisé par l'Agenda pour la paix du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali qui, en juin 1992, prévoit un système de sécurité collective de l'ONU revitalisé.

Le HCR lui-même joue un rôle clé dans un certain nombre d'opérations d'établissement de la paix de l'ONU, particulièrement en Namibie, en Amérique centrale, au Cambodge et au Mozambique, sujets de ce chapitre. Pendant la guerre froide, ces pays sont en proie à d'interminables conflits armés. Les accords de paix, négociés avec l'aide des instances internationales, permettent à chaque fois d'organiser des rapatriements à grande échelle. Les activités du HCR sont partie intégrante des opérations d'établissement de la paix, plus larges, de l'ONU. Toutes impliquent des élections et autres mesures de transition de la guerre à la paix ainsi qu'un nombre variable d'observateurs internationaux, d'administrateurs civils voire de forces de maintien de la paix et de police civile internationale.

En Namibie, la durée de la participation du HCR aux opérations de rapatriement est brève et limitée. En Amérique centrale, au Cambodge et au Mozambique, en revanche, l'organisation voit son rôle élargi jusqu'à la réintégration des réfugiés rapatriés. Le HCR participe alors à un large éventail de programmes de réhabilitation générale et d'activités orientées vers la réconciliation. En aidant les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées dans le cadre de programmes d'ensemble, le HCR et la communauté internationale tentent d'assurer une réintégration réussie et par là même s'efforcent de renforcer le processus de paix.

Les activités du HCR montrent un élargissement de son mandat : hormis en Namibie, sa mission ne cesse pas au moment où les réfugiés ont passé la frontière de leur pays, sains et saufs. Elle s'étend à la recherche active de réponses à leurs besoins, et ce, pour des périodes beaucoup plus longues qu'auparavant. Le HCR mène alors

nombre d'activités de protection et d'assistance visant à réintégrer les réfugiés et à les aider à reconstruire leur vie.

Le rapatriement en Namibie

L'indépendance de la Namibie en 1990 est indissolublement liée à la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et à celle de la guerre froide. Ce pays, appelé Sud-Ouest africain jusqu'en 1968, est contrôlé par l'Afrique du Sud depuis la fin de la Première Guerre mondiale. En 1966, la SWAPO (South West African People's Organization) commence une lutte armée pour l'indépendance, et crée des bases en Angola et en Zambie. En 1978, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 435, appelant au retrait de l'administration illégale d'Afrique du Sud en Namibie et à l'accession à l'indépendance rapide du pays après des élections, supervisées par l'ONU. Cette résolution ne sera pleinement appliquée que dix ans plus tard.

Les États-Unis veulent lier l'indépendance de la Namibie à la fin de la guerre civile en Angola voisin et au retrait des troupes cubaines qui s'y trouvent. Les accords de mise en œuvre de la résolution 435 et du début simultané du retrait des troupes cubaines ne seront signés qu'en décembre 1988, entre l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba. Deux mois plus tard, le Conseil de sécurité crée le GANUPT, Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (en Namibie), dont le mandat couvre le contrôle du retrait des forces sud-africaines se trouvant en Namibie et la supervision de l'élection d'une Assemblée constituante.

Les rapatriements précèdent les élections

Dès le début, le GANUPT considère que le retour et la réintégration pacifiques des réfugiés namibiens constituent la condition *sine qua non* à la mise en place d'élections et à la transformation de la Namibie en un pays indépendant et démocratique. La mise en œuvre de la résolution 435 débute le 1^{er} avril 1989. En moins d'un an, plus de 43 000 Namibiens sont rentrés chez eux, quittant la Zambie, l'Angola et quelques autres pays.

Le HCR entreprend des négociations difficiles et prolongées avec le gouvernement sud-africain pour obtenir l'amnistie complète de tous les rapatriés, ce qui retarde le commencement de l'opération de rapatriement. Enfin les réfugiés sont transportés par avion vers la capitale, Windhoek, et, entre juin et août, vers des « points d'accès » au Nord comme Grootfontein et Ondangwa. Trois points d'accès sont utilisés pour ceux qui arrivent par voie terrestre. Les réfugiés sont alors conduits dans 5 centres de réception où ils sont enregistrés et reçoivent de la nourriture, des vêtements, des soins médicaux, quelques ustensiles ménagers de base, avant d'être acheminés vers leur destination définitive, généralement au nord du pays.

Une pareille entreprise rencontre certaines difficultés de taille. Le 1^{er} avril 1989, les rapatriements sont stoppés pendant un mois à cause de l'invasion armée de la Namibie par la SWAPO depuis ses bases angolaises. Les forces sud-africaines contrent

cette tentative d'établir une présence armée et politique en Namibie. Autorisées à quitter provisoirement leurs casernes, elles défont les troupes de la SWAPO et les expulsent du pays. Un autre problème se pose pendant le rapatriement : la police du Sud-Ouest africain – dans les rangs de laquelle figurent des éléments « anti-insurgés » notoirement violents – est toujours active, bien qu'illégalement, et aux ordres de l'administrateur général nommé par l'Afrique du Sud. Ces éléments, appelés les Koevoets, répandent la terreur au nord du pays, surtout dans la région d'Ovamboland, et s'opposent au retour des réfugiés ; le Secrétaire général de l'ONU s'en indigne officiellement, en juin 1989, et le HCR envoie des missions de protection sur place pour surveiller la situation¹.

Le HCR est critiqué pour le coût élevé de l'opération de rapatriement des Namibiens (plus de 36 millions de dollars pour environ 40 000 réfugiés, dont presque la moitié de la somme correspond au coût du transport aérien et à la livraison des approvisionnements de secours). Or, pour le HCR, l'avion s'imposait, d'une part, du fait des dangers que supposait un transit par le sud de l'Angola et, d'autre part, parce qu'il s'agissait de rattraper le temps perdu, à la fois pendant les négociations sur l'amnistie avec l'Afrique du Sud et à la suite de l'invasion d'avril.

Malgré retards et contretemps, presque tous les réfugiés sont rapatriés à temps pour les élections, en novembre 1989. La SWAPO les remporte haut la main et forme le premier gouvernement indépendant de la Namibie. Comme lors des rapatriements d'Algérie en 1962 et ceux du Bangladesh en 1972, le HCR limite son action aux besoins alimentaires et aux matériels de première nécessité. La plupart de ses collaborateurs s'en vont après avoir accompagné les réfugiés jusqu'à destination. Le HCR considère avoir rempli sa mission quand il a réglé les problèmes juridiques, notamment celui de la question de l'amnistie, et achevé les opérations de rapatriement. Le Conseil des Églises de Namibie, partenaire opérationnel principal du HCR, construit des centres de secours à travers tout le pays pour recevoir les rapatriés et secourir les mineurs, les personnes âgées et les autres personnes vulnérables.

En 1990, une mission interagences de l'ONU constate que les rapatriés namibiens ont beaucoup de mal à trouver du travail, à assurer leur autosuffisance et à s'intégrer dans l'économie nationale, surtout dans les régions rurales du nord. Rentrés triomphalement, ils se sentent ensuite abandonnés par la communauté internationale². La mission recommande de les aider, mais les donations sont trop modestes pour permettre de financer davantage qu'un nombre restreint de projets.

Néanmoins, les réfugiés ayant étudié à l'étranger (en Europe de l'Est ou à Cuba) apportent au pays un savoir-faire de qualité, ce qui permet l'édification d'une nouvelle nation stable et modestement prospère. Un certain nombre d'entre eux prennent les rênes du gouvernement fraîchement élu et, parmi eux, le nouveau président, Sam Nujoma.

L'indépendance de la Namibie est la première étape d'une série de réalisations de l'après-guerre froide au cours de laquelle le système des Nations Unies a joué un rôle déterminant. Le HCR se retire peu après la fin du gros des rapatriements. Par la suite, dans les opérations de ce type, le HCR s'impliquera davantage dans l'aide à la réintégration des rapatriés.

Les rapatriements en Amérique centrale

Les guerres civiles qui embrasent le Salvador, le Guatemala et le Nicaragua dans les années 1980 provoquent le déplacement de plus de 2 millions de personnes. Parmi ceux qui se réfugient hors des frontières nationales, moins de 150 000 sont officiellement reconnus comme réfugiés par les gouvernements hôtes de la région [voir chapitre 5]. Les personnes déplacées ne trouvent qu'une sécurité relative dans les pays où elles se réfugient. Les gouvernements hôtes, de plus en plus inquiets devant leur nombre et compte tenu des difficultés d'intégration, les considèrent comme menaçantes pour la sécurité du pays et attendent leur rapatriement avec impatience.

Avec l'arrêt de la guerre froide dans le monde entier à la fin des années 1980, les gouvernements d'Amérique centrale reconnaissent qu'ils ont tout intérêt à mettre rapidement un terme aux trois conflits qui dévastent le Salvador, le Guatemala et le Nicaragua. Ils organisent deux conférences en 1986 et 1987 à Esquipulas, au

Guatemala. Le 7 août 1987, les présidents du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua signent un accord de paix régional (Esquipulas II), qui jette les bases d'une paix ferme et durable en Amérique centrale. En 1989, avec la fin de la guerre froide, les puissances extérieures à la région qui avaient pris part à ces conflits – et particulièrement les États-Unis – sont amenées à soutenir les efforts de paix régionaux. La Conférence internationale de 1989 sur les réfugiés d'Amérique centrale (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos ou CIREFCA) joue également un rôle important dans la résolution des problèmes de déplacement. De plus, le retour de la paix dans la région est favorisé par des initiatives prises par les réfugiés eux-mêmes. Au Salvador à la fin des années 1980, puis au Guatemala au début des années 1990, les réfugiés commencent à organiser des rapatriements à grande échelle sans attendre la signature officielle des accords de paix.

Avant la conclusion des négociations parrainées par l'ONU, les réfugiés salvadoriens au Honduras annoncent qu'ils veulent commencer leur rapatriement par groupes organisés. Le gouvernement s'y oppose, mais il ne contrôle pas les zones dans lesquelles les réfugiés envisagent de s'installer, et ceux-ci commencent à repeupler des territoires vidés par le conflit. Les réfugiés rentrent au mépris des hostilités et s'installent dans des endroits de leur choix, même en l'absence de titres de propriété valables. Ils sollicitent l'aide du HCR et d'autres organisations humanitaires pour planifier le rapatriement mais, dans la mesure où ils se dirigent vers des territoires où leur sécurité ne peut être garantie, le HCR n'est pas disposé à promouvoir ou à faciliter leur rapatriement à ce stade. Dès la mi-1990, l'ensemble des réfugiés salvadoriens enregistrés dans les pays voisins – quelque 32 000 – est rapatrié.

Un certain nombre de réfugiés guatémaltèques au Mexique suivent l'exemple des Salvadoriens. Ils regagnent leur pays par groupes organisés, après avoir négocié les conditions de leur rapatriement avec le gouvernement guatémaltèque et le HCR. Autant de réfugiés quittent le Mexique avant et après la signature définitive de tous les accords de paix en 1996. Mais l'opération de rapatriement et de réintégration se heurte à la rareté des terres arables mises à la disposition des rapatriés. Le HCR ouvre son premier bureau au Guatemala en 1987. Il fournit aux réfugiés guatémaltèques une aide très vaste par rapport aux autres programmes de rapatriement. Des efforts considérables sont déployés pour impliquer les femmes et pour encourager leur participation au niveau des structures communautaires. Le programme visant à aider les réfugiés à retrouver un état civil et à disposer de papiers d'identité s'appuie largement sur l'expérience acquise au Salvador. Entre 1984 et juin 1999, lorsque le programme de rapatriement soutenu par le HCR prend fin, 42 000 réfugiés sont rentrés du Mexique. À cette époque, 22 000 autres, dont à peu près la moitié d'entre eux sont nés au Mexique, ont déjà accepté l'invitation faite par le gouvernement mexicain de s'installer de façon permanente sur place³.

Au Nicaragua, la situation est très différente. Il faut attendre la défaite électorale du gouvernement sandiniste, en 1990, pour que l'opération de rapatriement ait lieu à grande échelle. La plupart des 72 000 réfugiés, des 30 000 anciens combattants et des 350 000 personnes déplacées à l'intérieur, regagnent leurs foyers au début des années 1990.

Encadré 6.1 La protection des enfants réfugiés

La guerre et les déplacements bouleversent les structures sociales, et les enfants sont souvent parmi ceux qui en souffrent le plus. Pour cette raison, ils sont toujours une préoccupation particulière du HCR et des autres organisations humanitaires qui travaillent dans les situations d'urgence. Environ la moitié des réfugiés et des personnes secourus par le HCR, au cours de ses cinquante ans d'histoire, ont moins de 18 ans.

Les orphelins et ceux qui ont été séparés de leur famille sont les enfants les plus vulnérables. En situation de guerre, les familles peuvent faire partir leurs enfants dans des pays éloignés afin d'assurer leur sécurité. Dans certains cas, les enfants sont envoyés à l'étranger afin d'échapper à la conscription, pour accéder à l'éducation ou pour pouvoir demander l'asile politique et ainsi préparer le terrain aux autres membres de leur famille de sorte que ces derniers puissent les rejoindre plus tard [voir encadré 4.4]. Voilà pourquoi ils forment souvent une population à haut risque, victime facile de sévices ou d'exploitation.

La vie de ces enfants est évidemment perturbée à un moment crucial de leur développement physique. Le manque d'hygiène et de nourriture pendant les périodes de déplacement a un effet dévastateur sur le taux de mortalité des plus jeunes. Les installations, construites à la hâte et surpeuplées, présentent d'autres menaces pour leur santé. Les aînés sont souvent obligés d'assumer des responsabilités supplémentaires au sein de leur famille (gagner de l'argent ou s'occuper des adultes handicapés ou des enfants en bas âge). En même temps, ils ont besoin de forger leur identité et de se constituer un bagage éducatif, bien qu'ils soient coupés de leur communauté et de leur culture d'origine.

On estime à 300 000 le nombre d'adolescents de moins de 18 ans – certains ont même jusqu'à 7 ou 8 ans – qui prennent une part active aux conflits dans le monde. Il existe des volontaires, mais, dans des pays

comme l'Afghanistan, le Sri Lanka et plusieurs pays d'Afrique, des enfants sont contraints à faire la guerre. Les enfants réfugiés sont souvent victimes de ce type de recrutement forcé. Les groupes armés les utilisent généralement comme porteurs, cuisiniers, messagers, agents de renseignements ou fantassins.

Les études des enfants et des adolescents sont dans bien des cas interrompues par l'exode et le déplacement. En situation d'urgence, ils pâtissent aussi de la faible priorité qui est donnée à l'éducation et par conséquent aux ressources affectées à ce secteur. L'éducation et la formation professionnelle sont pourtant indispensables aux enfants et aux adolescents, car elles leur donnent le savoir-faire nécessaire à mener une vie indépendante et productive. Elles constituent en outre un moyen important de protection contre le recrutement forcé par des militaires ou encore contre d'autres formes d'exploitation.

Reconnaître les besoins des enfants

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989, qui constitue probablement un des traités les plus complets de l'arsenal juridique international en matière de droits de l'homme, a été signée et ratifiée par tous les États membres des Nations Unies (à l'exception des États-Unis et de la Somalie). Dans le cadre de cette convention, un enfant est défini comme « tout être humain de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable » (article 1^{er}). Néanmoins, la limite inférieure de 15 ans est fixée comme l'âge minimal de recrutement dans les forces armées (article 38). Un protocole optionnel, en cours de négociation, relève à 18 ans l'âge au-dessous duquel le recrutement forcé dans des forces armées et la participation à des hostilités sont interdits. La Charte africaine de 1990, relative aux droits et à la protection de l'enfant (entrée en vigueur fin 1999) fixe d'ores et déjà à 18 ans l'âge

minimal pour ce type de recrutement et pour la participation à des hostilités.

Pour l'ONU, la protection des enfants dans les sociétés déchirées par la guerre est prioritaire depuis quelques années. En 1994, son Secrétaire général charge Graça Machel de mener une étude sur l'impact des conflits armés sur les enfants. En 1997, il nomme un représentant spécial pour les enfants dans les conflits armés. D'autres organismes internationaux entreprennent depuis peu de protéger les enfants contre les effets des conflits armés. Le statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome en 1998, stipule que la conscription ou l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales et leur emploi dans le cadre d'hostilités constituent un crime de guerre. En juin 1999, le Bureau international du travail approuve la Convention n° 182 sur l'interdiction et l'élimination des pires formes du travail des enfants, qui comprend une interdiction du recrutement forcé ou obligatoire d'enfants dans le cadre de conflits armés. Plus récemment, le Secrétaire général des Nations Unies a relevé à 18 ans l'âge minimal de participation dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Parmi les organisations de l'ONU, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) tient le rôle principal dans le secours apporté aux enfants. Le HCR collabore étroitement avec l'UNICEF, l'UNESCO et d'autres organisations spécialisées, telles que l'alliance internationale Save the Children. Les priorités du HCR sont la santé de l'enfant, les besoins spécifiques des adolescents et des enfants séparés, la prévention contre l'exploitation sexuelle, la prévention contre le recrutement dans les forces armées et l'éducation pour les filles et les garçons. Bien que les enfants forment une catégorie à part pour le HCR, les mesures destinées à les secourir et à les protéger ne seront efficaces que si elles sont prises dans le cadre de programmes plus larges visant à répondre aux besoins des familles et des sociétés entières.

Les rapatriements au Salvador et au Guatemala, qui commencent avant la conclusion officielle des accords de paix, se distinguent de la plupart des opérations de rapatriement auxquelles le HCR avait déjà participé, et conduisent ce dernier à reconsidérer son approche traditionnelle et à définir plus clairement sa politique concernant les conditions de promotion et d'aide aux rapatriements volontaires.

Une pierre maîtresse de la restauration de la paix : la reconstruction

À partir de 1989, le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, joue un rôle clé de médiateur entre les deux parties en conflit au Salvador. Après un accord initial sur les droits de l'homme en 1990, avant même le cessez-le-feu, les parties en question demandent au Secrétaire général de créer une mission d'observation de l'ONU au Salvador (ONUSAL). L'ONUSAL est ainsi institué par la résolution 693 du 20 mai 1991 du Conseil de sécurité de l'ONU, avec comme objectif initial de surveiller la mise en œuvre de l'accord. Un accord de paix officiel sera signé ensuite en janvier 1992. À l'époque, il constitue le document le plus complet du genre. Il est considéré comme une réalisation diplomatique majeure des Nations Unies et des parties ayant négocié au Salvador.

Les accords du Guatemala, qui, en mars 1994 déterminent un calendrier et une procédure de paix, sont rédigés avec une participation citoyenne encore plus large. Ils s'inspirent de l'exemple salvadorien, mais élaborent un calendrier de mise en œuvre moins précis. En novembre de la même année, la mission de vérification des Nations Unies pour les droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA), instituée par la résolution 48/267 du 19 septembre 1994 de l'Assemblée générale de l'ONU, se met au travail. D'emblée, elle surveille le déroulement général du processus de paix mais, à partir de décembre 1996, quand l'accord de paix est finalement signé, elle supervise également la mise en œuvre des différents accords⁴.

Comme les autres opérations d'établissement de la paix menées par les Nations Unies pendant les années 1990, celles qui concernent le Salvador et le Guatemala dépassent largement les fonctions traditionnelles de maintien de la paix et comportent des programmes pour renforcer les institutions locales et nationales, tenter de résoudre la question de la répartition des terres et promouvoir la justice et les droits de l'homme. Ces programmes reposent largement sur la coopération avec les ONG locales et les associations sur le terrain.

Les dirigeants politiques et les groupes d'opposition centraméricains souhaitent que le processus de paix soit mené parallèlement à celui du développement et puisse aboutir à l'établissement d'un plan global de reconstruction régionale. Les principaux donateurs décident de canaliser leurs fonds, via le HCR et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), pour mettre en œuvre un éventail de projets visant les différents groupes concernés par la guerre. Il est convenu, en outre, que ces fonds doivent être utilisés non au profit de familles de rapatriés, mais à celui de communautés et de territoires touchés par les conflits. Le HCR et le PNUD se chargent donc de ce qui s'appellera le processus CIREFCA. Il constitue une des plus importantes innovations apparues dans ce contexte régional.

Le processus CIREFCA

La Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos ou CIREFCA) a lieu en mai 1989. Depuis cette date et jusqu'à fin 1994, le processus CIREFCA coordonne les actions nationale, régionale et internationale pour arriver à des solutions durables aux problèmes des déplacements dans la région. Ce processus est généreusement soutenu par des donateurs. De leur côté, les dirigeants politiques locaux promettent de lier les mesures concernant les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées au dialogue et à la réconciliation nationales.

CIREFCA tient lieu de forum dans lequel les gouvernements de Belize, du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Mexique et du Nicaragua discutent de leurs programmes respectifs et avancent des projets avec la participation des ONG en vue de leur présentation à des conférences internationales de donateurs. Le programme est surveillé par une unité conjointe d'appui HCR-PNUD. CIREFCA constitue un cadre dans lequel on pourra promouvoir des projets au niveau communautaire, développer un

consensus parmi les dirigeants de la région, et faciliter la communication entre les gouvernements et les nombreuses ONG régionales.

Le processus CIREFCA permet au HCR de traiter de manière plus exhaustive que jamais les besoins des réfugiés rapatriés et des personnes déplacées. C'est la première fois que le HCR et le PNUD collaborent étroitement et aussi longtemps à la conception et à la mise en œuvre de programmes communs. Les cultures, les priorités et les systèmes opérationnels qui diffèrent d'une organisation à l'autre, provoquent un certain nombre de difficultés. Le PNUD met l'accent sur l'aide aux gouvernements en vue d'objectifs de développement à long terme, alors que les projets du HCR avaient toujours été jusque-là caractérisés par une mise en œuvre rapide des objectifs à court terme. Malgré des relations souvent difficiles, le HCR tire de nombreux enseignements de cette expérience de collaboration étroite avec le PNUD⁵.

Alors que les dirigeants de la région considèrent, au départ, le processus CIREFCA comme réservé aux gouvernements, organisations de l'ONU et autres grands donateurs, ils acceptent, petit à petit, le rôle important des ONG locales et

Encadré 6.2 Lier le secours au développement

Pendant de nombreuses années, le lien entre le secours d'urgence et l'aide plus générale au développement a été un sujet de préoccupation particulier. À la fin des années 1970-1980, la question est centrée sur deux grands thèmes : premièrement, la nécessité d'obtenir plus d'autosuffisance pour les réfugiés dans leur pays d'asile ; deuxièmement, la nécessité de tenir compte de l'impact social et environnemental de la présence d'importantes populations de réfugiés sur les pays qui les reçoivent. Au cours des années 1990, l'attention se porte plutôt sur la réintégration des réfugiés rapatriés et des personnes déplacées au sein de pays qui sont en phase de transition entre guerre et paix.

Le vide qui existe entre l'aide d'urgence et l'aide au développement à long terme est souvent la conséquence des différences institutionnelles qui règnent entre les organisations qui fournissent l'une et l'autre. Les organismes spécialisés en matière d'urgence doivent être capables d'agir rapidement et de remédier d'abord aux besoins les plus urgents. Ils s'appuient habituellement sur un personnel international. Le financement de l'aide d'urgence est en général à court terme, fondé sur des projets. En revanche, les organismes tournés vers le développement s'appuient le plus souvent sur des stratégies à long terme, qui peuvent être conduites au niveau régional ou national. Ils ne sont guère présents dans les pays en question durant les périodes de conflit ou d'instabilité politique.

En pratique, la transition de l'aide d'urgence à l'aide au développement s'est souvent avérée difficile. D'un côté, les projets initiés par les agences de secours d'urgence sont souvent trop étroits et fragmentés pour constituer une base solide à des programmes viables de développement à long terme ; de l'autre, les institutions financières et les organismes spécialisés dans le développement ont leurs propres priorités et sont rarement disposés à prendre en charge des programmes dans lesquels ils n'ont pas eu un rôle initiateur. Les organismes de développement manquent aussi de l'expérience sur le terrain et du savoir-faire nécessaire pour assumer toute la responsabilité de projets précédemment conduits par des organisations d'aide d'urgence. Le succès et la viabilité des programmes de développement dépendent largement de l'implication de la population locale autant que de celle du gouvernement national, éléments absents la plupart du temps des projets échauffés rapidement par des

organismes de secours pendant la phase d'urgence.

Des initiatives en Afrique et en Amérique centrale

En Afrique, la première initiative pour tenter de limiter la dépendance des réfugiés à l'aide internationale et pour créer des conditions « de développement intégré et d'autonomie » est issue de la Conférence panafricaine sur la situation des réfugiés en Afrique, organisée à Arusha, en République-Unie de Tanzanie, en mai 1979⁹. Deux ans plus tard, la première Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA I) se tient à Genève. Cette conférence se concentre sur la relation à faire entre les programmes d'urgence du HCR pour les réfugiés et les programmes de développement plus larges pour les pays qui les accueillent.

En 1984, une seconde conférence internationale (CIARA II) tente de convaincre les donateurs, les organisations internationales et les gouvernements hôtes de s'engager dans des stratégies d'aide aux réfugiés orientées vers le développement. Il est convenu alors que l'accent doit être mis sur des programmes visant à atteindre l'autosuffisance des réfugiés et des solutions durables à leurs problèmes. Ces initiatives sont dépassées par l'intensification des nouvelles crises de réfugiés en Afrique dont la plupart sont encore aggravées par une sécheresse terrible. Le fait que les gouvernements d'accueil exigent que les fonds alloués à des projets pour des ressortissants de pays tiers – y compris les réfugiés – proviennent d'enveloppes supplémentaires à celles déjà attribuées pour le développement à l'échelle nationale (principe d'« additionnalité ») constitue un autre frein. Les engagements limités, en termes de financement, de la part de la communauté internationale vis-à-vis de certains pays accueillant les réfugiés sont une autre entrave.

En Amérique centrale, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, alors que les différentes guerres dans la région prennent fin et que les opérations de rapatriement à grande échelle commencent, il apparaît qu'une paix durable dépend de la bonne réintégration des réfugiés rapatriés et des personnes déplacées. Celle-ci, à son tour, dépend largement de la réhabilitation et de la reconstruction des infrastructures et des institutions dévastées par la guerre. Une série de programmes de développement est alors lancée pour consolider la paix

et le HCR fournit de l'aide non seulement aux réfugiés rapatriés et aux personnes déplacées mais aussi aux autres populations touchées par la guerre. La Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos ou CIREFCA), organisée à Ciudad Guatemala en mai 1989, lance plusieurs initiatives pour tenter de combler le fossé entre l'aide humanitaire et le développement à plus long terme. Les nombreux projets à impact rapide (PIR) mis en œuvre par des organisations comme le HCR contribuent à affermir la paix dans les communautés affectées par la guerre. Mais, pris isolément, ces microprojets de circonstance, aux financements modestes, ne sont pas de nature à combler le vide entre programmes de secours et programmes de développement.

Les initiatives récentes

En 1999, le HCR lance une nouvelle initiative, en collaboration avec la Brookings Institution de Washington, pour étudier des moyens de combler le vide qui existe entre le secours et le développement. L'objectif du « processus Brookings » est d'améliorer la coordination et la coopération entre les organisations responsables du secours, d'une part, et celles liées au développement, d'autre part, en vue d'assurer une réintégration, durable et à long terme, des réfugiés rapatriés et des populations déplacées. À la place des dispositions selon lesquelles la responsabilité de certains projets est transmise, à un moment ou à un autre, par l'organisation d'urgence à l'organisation de développement, cette initiative vise à une coopération et à une coordination systématiques entre les agences de secours et de développement dès le début de la crise. L'idée est de promouvoir l'analyse et l'évaluation des besoins par les organisations de secours et les organisations de développement afin qu'elles élaborent des plans d'action et d'évaluation des projets conjoints.

En fin de compte, l'objectif du « processus Brookings » est de regrouper des organisations internationales non-gouvernementales et des organismes bilatéraux de manière à associer efficacement tous les partenaires en vue de la réintégration et du développement. Selon les termes même d'un administrateur de l'ONU : « Le secours d'urgence vise à sauver des vies et le développement vise à sauvegarder les moyens d'existence ; ces deux types d'entreprise doivent être conduits simultanément¹⁰. »

internationales. Le niveau de coopération avec elles, compte tenu de l'animosité du début, représente un progrès certain.

Parmi les initiatives de CIREFCA, la plus innovante et la plus remarquable en ce qui concerne les opérations de rapatriement à venir est l'établissement de projets à impact rapide. Les premiers projets à grande échelle de ce type voient le jour au Nicaragua. Il s'agit de microprojets axés le plus souvent sur la réhabilitation de cliniques, d'écoles et de systèmes de distribution d'eau ou la stimulation d'activités génératrices de revenus. Ils nécessitent des fonds modestes et une forte participation des communautés locales. Ces projets répondent à des besoins urgents, identifiés par les membres des communautés, et sont réalisés dans des communautés où vivent un grand nombre de rapatriés récents. Ils encouragent les gens à partager leurs idées, leur savoir-faire et leurs ressources et permettent de réduire les tensions entre anciens adversaires. En fin de compte, ces projets sont perçus non seulement comme innovants, mais aussi comme essentiels à la bonne réintégration et à la poursuite de la réconciliation.

Des projets à impact rapide seront ensuite menés au Cambodge, au Mozambique et dans d'autres cas de rapatriement. En 1995, le Haut Commissaire Sadako Ogata les décrit comme apportant des bénéfices rapides et tangibles aux communautés locales ainsi qu'aux rapatriés, mais il met en garde contre un impact concret très limité en l'absence d'efforts suffisants pour les pérenniser⁶. De fait, bien que ces projets aient bénéficié du soutien des donateurs et véritablement aidé les communautés dans la phase immédiatement consécutive aux conflits, le désengagement des donateurs au-delà d'une phase initiale et l'engagement limité des autorités locales à les inclure dans des stratégies nationales de développement rendent beaucoup d'entre eux peu durables.

À la suite de l'expérience centraméricaine, il devint de plus en plus évident pour le HCR et pour les autres organisations humanitaires que la paix et le développement dans des situations de post-conflit ne peuvent être atteints sur la seule base de quelques projets modestes, à court terme, concernant des communautés humaines vulnérables. Ces projets ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes qui se trouvent souvent être à l'origine des conflits, tels que la faiblesse des structures gouvernementales, l'incapacité ou le manque de volonté à redistribuer les ressources nationales et le manque d'opportunités génératrices de revenus. En Amérique centrale, les efforts pour réaliser une réintégration durable se poursuivent encore aujourd'hui. Il n'y reste guère de trace des projets à impact rapide, mais l'impact durable du processus CIREFCA transparait dans le dynamisme et l'efficacité reconnue des groupes communautaires et des ONG locales, à travers tous les pays d'Amérique centrale.

Le rapatriement au Cambodge

Les accords de paix de 1991 au Cambodge représentent un autre exemple de l'évolution de la situation géopolitique après la fin de la guerre froide. Les forces

vietnamiennes se retirent du Cambodge en 1989, alors que l'aide de l'Union soviétique au Viet Nam se tarit. Les dirigeants de la région recherchent rapidement une issue aux conflits, et un processus de paix est entamé, avec la pleine participation du Conseil de sécurité de l'ONU et la forte implication de la communauté internationale elle-même. Pour la première fois, les quatre factions armées cambodgiennes, parties liées au conflit, acceptent de coopérer et d'œuvrer pour la paix.

Les accords de paix sont signés le 23 octobre 1991 à Paris, dans le cadre d'une conférence internationale⁷. Toutes les parties en présence désignent les Nations Unies comme principal responsable de la supervision de la transition du Cambodge vers la démocratie. Il en résulte la création de l'APRONUC (Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge), autorisée par la résolution 745 du 28 février 1992 du Conseil de sécurité de l'ONU. Cela signifie que l'heure est venue d'encourager les réfugiés à regagner leur pays. Beaucoup s'accordent à reconnaître que le retour des réfugiés est essentiel pour le succès des accords de paix et celui des élections nationales, prévues pour mai 1993. Avant la conclusion des accords, des consultations élargies sont menées auprès du HCR au sujet du rapatriement.

L'APRONUC est confrontée à des défis énormes. Après vingt-deux ans de guerre, l'infrastructure du Cambodge est pratiquement réduite à néant. La plupart de ses institutions politiques, sociales et judiciaires sont inopérantes ou dépourvues de légitimité. La majorité des personnes ayant le savoir-faire nécessaire à la reconstruction du pays a été tuée ou a fui. Au moins sur le papier, les pouvoirs et les responsabilités de l'APRONUC sont largement supérieurs à ceux de toutes les précédentes opérations de maintien de la paix conduites par l'ONU. Outre la démilitarisation et la démobilisation des factions armées, l'APRONUC est responsable de l'institution d'« un environnement politique neutre ». Cela couvre la gestion de l'administration civile et la vérification du respect de l'accord de paix par les parties adverses jusqu'à la tenue de l'élection d'un nouveau gouvernement. À l'époque, l'APRONUC est la plus importante et la plus coûteuse des missions jamais créées par l'ONU. Elle coûtera 1,7 milliard de dollars et, à son apogée, emploiera 22 000 personnes, dont 15 000 agents du maintien de la paix et quelque 3 600 policiers civils en provenance de plus de 40 pays⁸.

Le rapatriement dans le cadre du plan de paix

Le HCR était déjà présent au Cambodge, dans le cadre de l'aide aux rapatriés spontanés et à leur réinstallation, bien avant l'arrivée en mars 1992 du chef de l'APRONUC et représentant spécial du Secrétaire général, Yasushi Akashi. L'organisation avait ouvert un premier bureau dans la capitale cambodgienne, Phnom Penh, en 1980. En 1989, la situation politique s'améliore un peu, et le HCR décide de commencer à planifier les rapatriements. Les accords de paix de Paris officialisent ce processus. Le HCR se voit invité à intervenir en tant que chef de file pour les opérations de rapatriement et en tant que responsable principal de la

réintégration des réfugiés rapatriés et des personnes déplacées. Après le précédent en Namibie, les accords de paix prévoient que les réfugiés dans les camps le long de la frontière thaïlandaise retourneront au Cambodge à temps pour les élections nationales en mai 1993⁹.

Officiellement, l'opération de rapatriement constitue l'un des sept volets de l'APRONUC, et Sergio Vieira de Mello, l'envoyé spécial du HCR en charge de l'opération de rapatriement, est également placé sous l'autorité de Y. Akashi. Les six autres volets concernent les questions relatives à l'armée, à la police civile, aux élections, aux droits de l'homme, à la réhabilitation et à l'administration civile. En fait, chaque volet de l'APRONUC a un rôle à jouer dans le processus de rapatriement et de réintégration. Plus important encore, la présence de l'ONU est nécessaire pour éviter que les conflits internes encore vivaces ne menacent la vie des réfugiés rapatriés et des personnes déplacées.

Comme dans bien d'autres cas, le rapatriement est beaucoup plus rapide que prévu. En coordination avec le HCR, la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC), qui précède le déploiement de l'APRONUC, définit les itinéraires de rapatriement, l'emplacement des centres de réception et des zones de réinstallation et joue un rôle très important dans l'accueil des premiers convois. Les premiers travaux doivent être menés essentiellement sur une base *ad hoc* et d'urgence, avec les ressources disponibles sur place. La présence du HCR dans le pays avant les accords de paix lui permet de jouer immédiatement un rôle déterminant.

Entre mars 1992 et avril 1993, plus de 360 000 Cambodgiens rentrent chez eux. Bien que la vaste majorité provienne de Thaïlande, environ 2 000 reviennent d'Indonésie, du Viet Nam et de Malaisie¹⁰. L'opération de rapatriement est compliquée au plan logistique et très coûteuse, compte tenu de l'état de dévastation de l'infrastructure, de l'existence d'un grand nombre de mines terrestres, de l'absence de données fiables concernant la situation à l'intérieur des terres, de la défiance prolongée entre les différentes factions politiques ainsi que des fréquentes violations du cessez-le-feu. En outre, une mousson particulièrement forte transforme de nombreuses routes, utilisées pour les opérations de rapatriement, en ruisseaux de boue, ce qui oblige à recourir largement au rail et aux voies d'eau. Presque 100 000 Cambodgiens rentrent par le train, en particulier ceux qui vont vers la capitale et vers les provinces orientales.

Avant que les Cambodgiens n'entament leur voyage depuis les camps thaïlandais, le personnel du HCR s'est efforcé de faire le nécessaire pour leur permettre de choisir leur lieu de destination. Cela est relativement facile dans le camp de Khao I Dang, géré par lui, mais beaucoup plus problématique dans certains camps frontaliers, toujours aux mains des Khmers rouges. Le HCR négocie des garanties lui permettant d'avoir libre accès aux rapatriés vivant dans des zones contrôlées par les Khmers rouges. Malgré des efforts persistants pour maintenir le dialogue avec leurs représentants, le HCR a beaucoup de mal à connaître précisément la situation des rapatriés dans ces zones.

Il cherche également à obtenir des garanties des pouvoirs publics cambodgiens pour qu'ils renoncent à toute action de représailles contre les personnes rentrant des camps connus pour avoir servi de bases à des attaques dirigées contre les forces

gouvernementales. Après un certain délai, le gouvernement s'engage à interdire tout type de représailles. Les composantes militaire, policière et de surveillance des droits de l'homme de l'APRONUC participent au suivi de cet engagement et ne feront état que de rares cas dans lesquels les pouvoirs publics cambodgiens s'en prennent aux rapatriés¹¹.

Au cours de ses travaux de préparations, le HCR pose cinq conditions préalables au retour dans de bonnes conditions de sécurité des rapatriés et des personnes déplacées : paix et sécurité, mise à disposition de terres agricoles adéquates par le gouvernement cambodgien, déminage des sites d'installation, réhabilitation des routes et des ponts nécessaires au rapatriement, ainsi qu'assistance financière substantielle de la part des pays donateurs. En l'occurrence, les besoins réels dépassent de loin les prévisions et ces conditions préalables ne sont souvent que partiellement respectées¹².

Un des grands problèmes qui nuit au retour dans de bonnes conditions de sécurité est la quantité phénoménale de mines terrestres et autres obus non éclatés dispersés en tous points du pays. Les opérations de déminage et les campagnes d'information sur les mines débutent lentement, et les mines constituent un danger permanent. Pour citer un représentant du HCR, fin 1991 : « Si déminage il y a, c'est quand quelqu'un a le malheur de marcher dessus¹³. » De fait, même lorsque les opérations de déminage commencent, les combattants continuent à poser des mines, si bien que, dans un premier temps, le nombre de nouvelles mines est supérieur au nombre de mines retirées. En mai 1993, au moment des élections, la petite unité de formation au déminage de l'APRONUC n'a ôté que 15 000 mines et obus, sur un total estimé à plus de 8 millions à travers le pays¹⁴.

À partir de juin 1992, le HCR commence à mettre en œuvre un certain nombre de projets à impact rapide dans les territoires où se trouvent un grand nombre de rapatriés. Fin 1994, il a fourni 9,5 millions de dollars pour financer environ 80 projets, dont la réfection ou la reconstruction de routes tertiaires, de ponts, d'hôpitaux, de dispensaires et d'écoles. Ces projets centrés sur les communautés s'avèrent beaucoup plus ardues à mettre en place qu'en Amérique centrale, car les ONG locales et les associations sur le terrain sont beaucoup moins développées au Cambodge, en raison du caractère embryonnaire des structures administratives et sociales du pays. La collaboration étroite entre le HCR et le PNUD permet d'y remédier dans une certaine mesure et aboutit à la création de l'opération CAREERE (programme de réinstallation et de réinsertion pour le Cambodge). Progressivement, le PNUD assume la responsabilité des efforts de réintégration, et le HCR se dégage de l'opération¹⁵.

L'accès aux terres

La question de l'accès aux terres pour les rapatriés s'avère complexe. Le HCR doit revoir sa politique au fur et à mesure de l'évolution des événements. En effet, il indique tout d'abord aux réfugiés des camps thaïlandais qu'ils pourront s'installer dans les zones rurales de leur choix et qu'ils recevront 2 hectares de terre arable, ainsi qu'un

ensemble standard d'aide agricole et ménagère. La plupart choisissent des terres au Nord-Ouest, près de la frontière, connues pour leur fertilité, mais les premières évaluations concernant ces terres disponibles se révèlent peu fiables, en partie en raison du grand nombre de mines qui y restent enfouies. Le HCR comprend alors que les terres cultivables et disponibles sont en nombre insuffisant dans le pays, surtout dans la zone la plus recherchée du Nord-Ouest, et qu'il ne peut donc mettre son plan à exécution¹⁶.

Cette erreur de calcul donne une idée des problèmes plus vastes auxquels la mission de maintien de la paix est confrontée. Le Cambodge a été coupé du reste du monde si longtemps que ces grandes initiatives sont largement fondées sur des données dépassées ou fausses. Travaillant à partir des conclusions d'une étude datant de 1989, les responsables du HCR, à Genève et à Bangkok, ne sont pas au fait des évolutions géo-économiques concernant la valeur et la disponibilité des terres¹⁷.

En mai 1992, le HCR propose plusieurs nouvelles options aux rapatriés, dont la mise à disposition de terres, mais pas nécessairement dans la région de leur choix, ou la possibilité de recevoir une somme en argent liquide et une aide matérielle. Au bout du compte, environ 85 % des familles cambodgiennes choisissent l'aide financière complétée par une aide alimentaire et l'attribution d'un ensemble d'outils agricoles et d'instruments ménagers. Le HCR est critiqué, à l'époque, pour avoir fait croire aux réfugiés qu'ils recevraient automatiquement des terres dès leur retour. Les pouvoirs publics cambodgiens craignent les conséquences de l'aide financière et redoutent que les rapatriés ainsi dotés ne se regroupent dans les centres urbains, déjà surpeuplés. Ces craintes s'avèrent non fondées, et la plupart des rapatriés rejoignent des parents installés, principalement, dans les régions rurales.

Les élections de 1993 et les événements ultérieurs

La date butoir des élections en mai 1993 engendre une pression considérable sur le bon déroulement des opérations de rapatriement. La quasi-totalité des réfugiés est rapatriée avant les élections, ce qui fait dire au commandant en chef de la composante militaire de l'APRONUC que l'opération de rapatriement est un « succès étonnant¹⁸ ». En revanche, l'APRONUC n'atteint pas l'un de ses objectifs prioritaires qui est le désarmement et la démobilisation des factions militaires. Les Khmers rouges, à la tête du régime sanguinaire des années 1970, se dégagent des accords de démobilisation et se retranchent dans des forteresses armées avec un grand nombre de Cambodgiens revenus des camps frontaliers. Des combats sporadiques entre les forces gouvernementales et les Khmers rouges ont lieu tout au long de la période où l'APRONUC est présente au Cambodge, provoquant de nouveaux déplacements de plusieurs milliers de personnes parmi lesquelles beaucoup de récents rapatriés¹⁹. Les efforts de l'APRONUC pour mettre en place une force de police et une administration civile efficaces n'aboutissent pas non plus.

Cette situation sécuritaire fragile n'empêche pas les élections de mai 1993 d'avoir lieu dans un calme remarquable. Le Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (FUNCINPEC), mené par le prince

Ranariddh, emporte la majorité des sièges. Bien que le Parti du peuple cambodgien, dirigé par Hun Sen, conteste les résultats, il rejoint plus tard le FUNCINPEC pour former un gouvernement de coalition, codirigé par le prince Ranariddh et Hun Sen lui-même, au titre respectif de premier et second Premier ministres. La quasi-totalité du personnel de l'APRONUC quitte le pays dans les mois suivants, et le HCR commence à réduire ses opérations peu après.

Le départ rapide de milliers d'agents internationaux suscite des craintes, car tous les engagements liés aux accords de paix ne sont pas respectés. En particulier, le fait que les factions ne soient pas désarmées alimente le cycle de la violence et provoque des déplacements à l'intérieur du Cambodge et vers les pays voisins. En juillet 1997, Hun Sen s'empare du pouvoir. Un an plus tard, son parti gagne l'élection générale, dénoncée comme largement truquée par l'opposition. Le leader des Khmers rouges, Pol Pot, meurt en avril 1998 et, quelques-uns des chefs de file de l'organisation sont arrêtés, et la plupart d'entre eux amnistiés. Depuis, le gouvernement cambodgien a signé un accord avec les Nations Unies pour la création d'un tribunal chargé de juger les crimes des chefs khmers rouges.

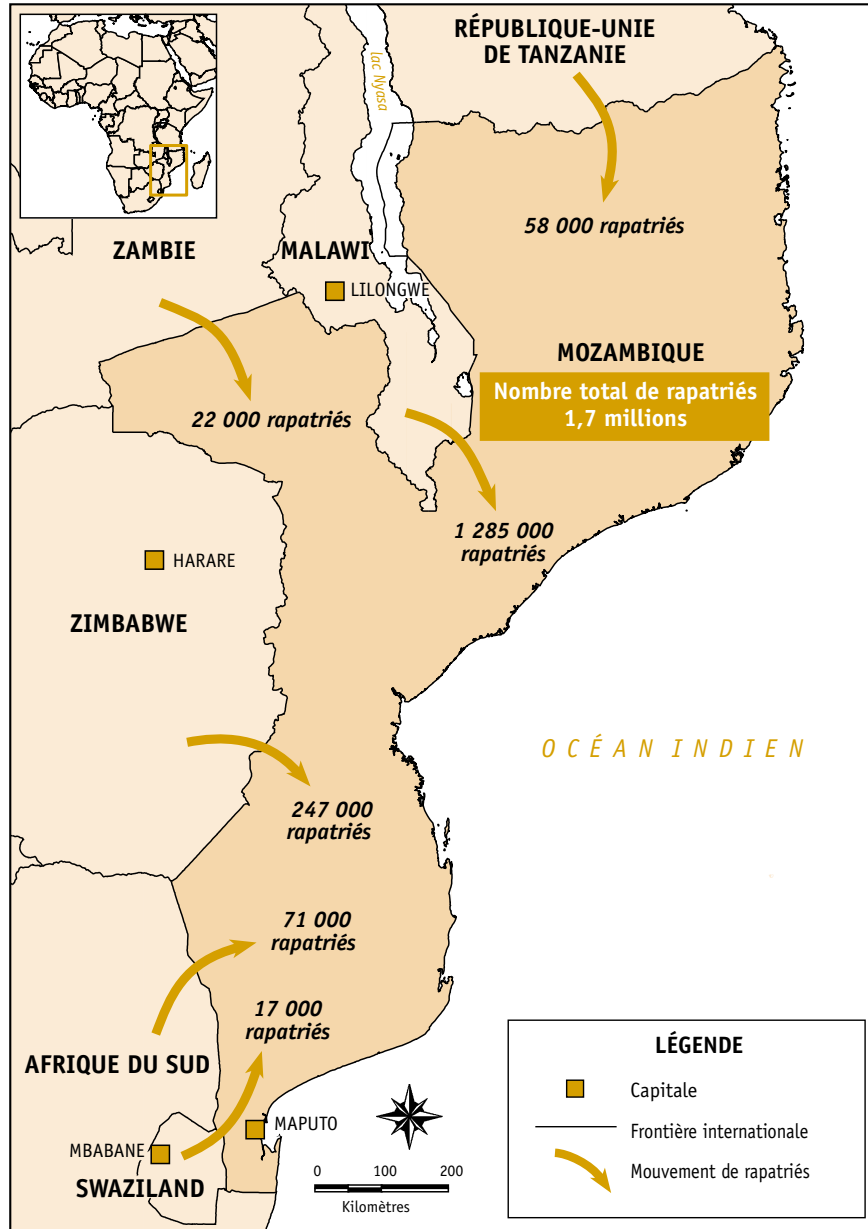
Le rapatriement au Mozambique

Peu après les rapatriements au Cambodge, une autre opération majeure a lieu, cette fois au Mozambique. Le retour à grande échelle de réfugiés mozambicains fait suite à la signature de l'accord de paix qui met fin à plus de trente années de guerre civile. Entre 1964 et 1975, le conflit est provoqué par la lutte pour l'indépendance menée contre le Portugal par le Front de libération du Mozambique (Frente de Libertação de Moçambique ou Frelimo). Après l'indépendance, obtenue en 1975, des hostilités se déclenchent entre le Frelimo et les forces d'opposition, la Résistance nationale du Mozambique (Resistência Nacional Moçambicana ou Renamo).

Au milieu des années 1980, le gouvernement du Frelimo est contraint d'abandonner sa politique économique socialiste en raison de l'état de délabrement de l'économie nationale. Pour sa part, la Renamo ne bénéficie plus de l'appui de l'Afrique du Sud à partir du début des années 1990, ce qui la prive d'un soutien dont elle dépendait. C'est donc avant tout la pauvreté qui conduit les parties adverses jusqu'à la table de négociations. La terrible sécheresse qui frappe la région à partir de 1992 aggrave encore les pénuries. Le gouvernement et la Renamo ne peuvent continuer à financer leurs armées respectives. Début mai 1991, les deux factions entament une année de négociations qui mènera à l'accord général de paix pour le Mozambique, en octobre 1992. À cette époque, une grande partie de l'infrastructure du pays a été détruite, et plus d'un tiers de la population a été déplacé au moins une fois. Sur 16 millions d'habitants, plus de 1,7 million ont trouvé refuge dans un pays voisin, 4 millions ont été déplacés à l'intérieur du pays, et au moins 1 million ont été tués²⁰.

Les rapatriements vers le Mozambique, entre 1992 et 1994

Carte 6.1



Le rapatriement à partir de six pays

Le plus grand nombre de réfugiés mozambicains, et de loin (1,3 million), vit au Malawi, où la plupart se trouvent dans des camps depuis le début des années 1980

Encadré 6.3 Les droits de l'homme et les réfugiés

La violation des droits de l'homme, internationalement reconnus, est l'une des premières causes des déplacements forcés. Il en va ainsi lorsque des gens fuient une persécution individuelle ou collective. Dans certains cas, les déplacements forcés de groupes précis de civils constituent une tactique spécifique des parties à un conflit. Dans d'autres cas, des facteurs tels que l'extrême pauvreté et la discrimination sociale – souvent d'origine raciale ou ethnique – se trouvent au cœur du problème. Les violations de droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux conduisent souvent à l'instabilité politique et à la violence, qui se traduit, alors, par des déplacements forcés. Il y a donc un rapport logique entre les droits de l'homme et la protection des réfugiés. Citons le Haut Commissaire Sadako Ogata : « Les problèmes de droits de l'homme conduisent aux raisons essentielles qui régissent les mouvements de réfugiés, ainsi que les principes de leur protection et des solutions à leurs problèmes intrinsèques^a. »

Les normes en matière de droits de l'homme

Entre autres instruments, l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 pose les bases juridiques du lien entre les droits de l'homme et la protection des réfugiés en affirmant que, « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher l'asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». Toute tentative de définition du mot « persécution » doit commencer par les normes en matière de droits de l'homme contenues dans les trois instruments qui forment la Charte des Nations Unies sur les droits de l'homme : la Déclaration universelle, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

Des catégories particulières de réfugiés et de personnes déplacées, telles que les femmes et les enfants, sont aussi l'objet d'une attention particulière dans le cadre de traités des droits de l'homme, comme la Convention de l'ONU de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention de l'ONU de 1989 relative aux droits de l'enfant. Le principe de l'« intérêt supérieur » des enfants est spécialement important en ce qui concerne les enfants déplacés et il imprègne toutes les procédures et décisions les concernant,

indépendamment de leur statut lié à la migration.

Le droit de pouvoir se soustraire à la torture et aux traitements cruels forme un autre droit important, protégé par des traités comme la Convention de l'ONU de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention européenne de 1950 sur la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce droit interdit en outre le rapatriement forcé des réfugiés (refoulement), et il a été démontré qu'il s'applique aux demandeurs d'asile qui encourent le risque de déportation dans des pays où ils pourraient être torturés. Ce droit est de plus en plus souvent rappelé en ce qui concerne la protection des réfugiés susceptibles d'être frappés de mesures de refoulement lorsque les procédures d'asile d'un pays ne se sont pas révélées assez efficaces.

Les normes établies en matière de droits de l'homme fournissent également un repère important pour évaluer si le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile est approprié lorsqu'ils arrivent dans un pays d'asile. Le droit traditionnel des réfugiés, parmi lesquels la Convention de 1951 de l'ONU sur les réfugiés, ne donne en fait aucune ligne directrice aux États pour l'accueil des demandeurs d'asile. Les normes en matière de droits de l'homme sont particulièrement précieuses dans les domaines qui affectent la qualité de vie des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les pays d'accueil. Elles recouvrent des domaines comme la santé, l'hébergement, l'éducation, la liberté de mouvements, la question de la détention et celle du regroupement familial.

Les normes en matière de droits de l'homme aident également à définir les conditions du retour, dans la sécurité et la dignité, des réfugiés et des personnes déplacées dans leur pays ou lieu d'origine. Les droits civils, politiques, économiques et sociaux forment un cadre objectif, fondé sur des principes, pour toutes les activités de retour, de réintégration, de réconciliation et de reconstruction. Par exemple, une des priorités majeures pour les rapatriés est souvent de pouvoir récupérer leurs biens, et en particulier leur maison.

Les mécanismes de suivi, de supervision et d'exécution

La multiplication récente de normes en matière de droits de l'homme s'est

accompagnée de tout un arsenal de mécanismes de leur suivi, supervision et, de temps à autre, exécution. Au niveau international, ce sont des organismes tels que les comités créés dans le cadre des six principaux traités en matière de droits de l'homme, et des organismes hors traités, telle la Commission des droits de l'homme de l'ONU, dont les travaux ont souvent un impact direct sur la protection des réfugiés. Compte tenu de leur présence importante sur le terrain, des organisations comme le HCR ont la responsabilité de coopérer avec ces organismes, sous réserve de considérations de sécurité et de confidentialité.

Depuis sa création en 1993, l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a souligné l'importance de l'existence de structures nationales relatives aux droits de l'homme. Il soutient activement la création d'organismes nationaux qui appuient et mettent en application les normes internationales. Ces institutions deviennent des partenaires de plus en plus importants du HCR pour la promotion des droits des réfugiés et leur respect. Les commissions nationales des droits de l'homme et les médiateurs indépendants disposent souvent par exemple de l'autorité nécessaire pour enquêter et s'informer au sujet des violations des droits de l'homme affectant les réfugiés et les demandeurs d'asile, en particulier à propos de la légalité et des conditions de leur détention. Les efforts pour encourager les organismes judiciaires indépendants et le respect de la loi sont fondamentaux au niveau national afin que les droits des réfugiés soient respectés.

Les organisations humanitaires et celles des droits de l'homme ont des compétences distinctes mais complémentaires. Comme le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, le déclare en 1997, « les droits de l'homme sont partie intégrante de la promotion de la paix et de la sécurité, de la prospérité économique et de l'équité sociale ». Il souligne que, « par conséquent, une tâche majeure des Nations Unies est de renforcer les programmes des droits de l'homme et de les intégrer complètement dans le champ très vaste des activités de l'Organisation^b ».

[voir encadré 5.2]. Plus de 400 000 autres ont trouvé refuge en Afrique du Sud, au Swaziland, en République-Unie de Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe.

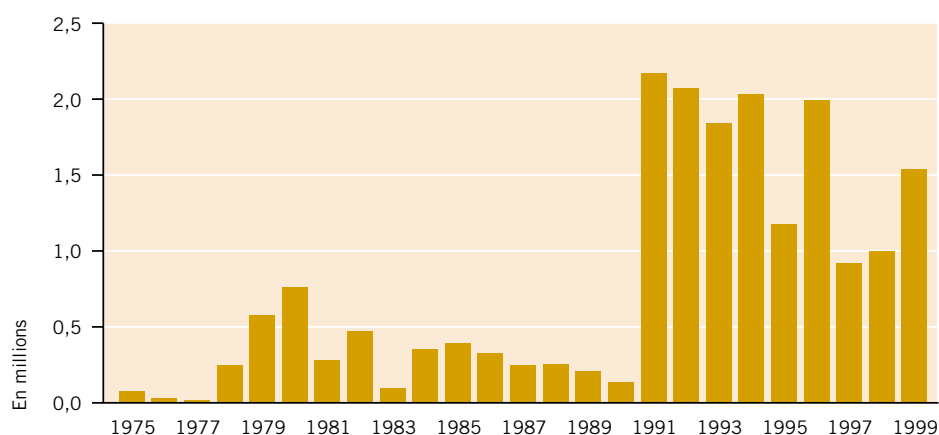
Comme dans le cas du rapatriement au Cambodge, l'action du HCR s'intègre dans le cadre d'une opération plus vaste d'établissement et de maintien de la paix de l'ONU. L'opération de l'ONU au Mozambique (ONUMOZ) est décidée en décembre 1992. Elle comprend 7 500 soldats, policiers et observateurs civils et un bureau de coordination pour l'assistance humanitaire, responsable de la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Là encore, les réfugiés commencent à rentrer avant même la signature du traité de paix. La majorité des rapatriements est spontanée, en particulier à partir du Malawi, d'où la plupart des réfugiés ont facilement accès au Mozambique, depuis les camps. Les transports organisés ne sont fournis qu'à des groupes de réfugiés parmi les plus vulnérables, tels que les enfants non accompagnés, les familles dont le chef est une femme, les personnes âgées et ceux qui ont de longues distances à parcourir²¹. 380 000 réfugiés (22 % de l'ensemble) – soit un nombre de réfugiés comparable à celui du rapatriement massif des réfugiés cambodgiens en 1992-1993 – bénéficient d'une aide directe lors de leur départ, pour leur transport ou à leur installation à l'arrivée²². La grande majorité des réfugiés rentre au Mozambique bien avant les élections qui ont lieu en octobre 1994.

Réintégration et reconstruction

Menés par le HCR et d'autres organisations internationales, les programmes de réintégration pour les rapatriés au Mozambique sont encore plus ambitieux que ceux qui ont été conduits en Amérique centrale et au Cambodge. Sur un total de

Estimation des retours annuels de réfugiés de par le monde, Figure 6.1 entre 1975 et 1999



145 millions de dollars destinés à l'opération mozambicaine, le HCR alloue environ 100 millions aux projets de réintégration. De plus, le programme de réintégration s'adresse à des bénéficiaires quatre fois plus nombreux que dans le cas de l'opération d'aide au rapatriement²³.

La protection des rapatriés au Mozambique est beaucoup moins problématique que dans le cas du Cambodge. Dans ce dernier pays, les combats sporadiques se poursuivent même après les accords de paix, et les Nations Unies n'arrivent pas à démobiliser ni à désarmer les Khmers rouges. En revanche, au Mozambique, les combats cessent pratiquement après la signature des accords de paix. Seuls quelques cas isolés de violation du cessez-le-feu sont observés et réglés par une commission. Contrairement au Cambodge, la coopération de toutes les parties est finalement obtenue au Mozambique, alors que la Renamo décide de se retirer pendant plusieurs mois (en 1993) de la Commission de supervision et de contrôle du cessez-le-feu. Bien que la démobilisation soit retardée, elle sera réalisée avec succès. Même dans les territoires abritant des sympathisants des deux parties opposées, le nombre d'incidents concernant la sécurité est réduit. L'accord de paix prévoit une amnistie générale et ne tente pas de punir les crimes de guerre commis à l'endroit de la population civile. Les communautés ont recours aux moyens traditionnels pour rendre la justice et pour parvenir à la réconciliation, au lieu de solliciter l'intervention d'instances internationales.

La présence du HCR sur le terrain est déterminante lorsque la mission ONUMOS se retire, en décembre 1994. Alors, le HCR, le PNUD et la Banque mondiale collaborent étroitement pour mettre au point des programmes complémentaires. Le HCR participe également aux opérations de déminage de l'ONU, avant de mettre rapidement l'accent sur les campagnes d'information concernant les mines, compte tenu de la lenteur du déminage²⁴. L'opération de rapatriement prend officiellement fin en juillet 1996, et le HCR garde 20 bureaux au Mozambique jusqu'à la fin de la même année.

Les organisations internationales, dont le HCR, aident à la réhabilitation des écoles, des cliniques, des puits, des routes et autres infrastructures du pays. Plus de 1 500 projets à impact rapide sont lancés. Les donateurs les financent généreusement, et de nombreuses agences participent aux travaux de reconstruction. Les programmes de réintégration permettent de stabiliser et de renforcer les communautés déchirées par la guerre. Comme en Amérique centrale, ces projets à impact rapide favorisent les contacts entre les anciens adversaires et permettent d'atténuer les tensions et d'instaurer la stabilité.

Le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU au Mozambique, Aldo Ajello, attribue le succès de l'opération ONUMOS à trois grands facteurs : tout d'abord, les nouvelles conjonctures dues à la fin de la guerre froide et à l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud ; ensuite, la volonté avec laquelle le peuple mozambicain s'attelle à l'établissement de la paix ; enfin, le fait que la communauté internationale ait octroyé un financement substantiel accompagné d'autres aides dès l'instant où les accords de paix ont été signés²⁵.

Une nouvelle approche du rapatriement et de la réintégration

Au cours des années 1990, il apparaît de plus en plus clairement que, dans les périodes de post-conflit, les réfugiés se trouvent souvent dans des situations de paix précaire caractérisées par des tensions encore fortes ; l'instabilité politique est chronique, et les infrastructures sont dévastées. Ces pays oscillent alors entre des perspectives de paix et la reprise de la guerre. Dans de pareilles situations, la prévention de nouveaux combats, donc de nouveaux exodes de réfugiés dépend largement des efforts employés par les acteurs locaux, régionaux et internationaux pour assurer une paix durable.

Pendant les quelques années qui séparent le rapatriement des réfugiés en Namibie (1989) de celui des réfugiés au Mozambique (1993-1994), le rôle du HCR évolue profondément en ce qui concerne les opérations de rapatriement. Dans les décennies précédentes, sa participation était généralement à court terme et sur une petite échelle, concentrant surtout ses efforts sur le retour des réfugiés dans les meilleures conditions de sécurité possible. Or les rapatriements en Amérique centrale, au Cambodge et au Mozambique impliquent une approche plus large : le HCR joue un rôle majeur dans les opérations d'établissement de la paix de l'ONU, et les actions humanitaires sont intégrées dans un cadre stratégique et politique visant à assurer la réconciliation, la réintégration et la reconstruction.

Au cours des années 1990, il semble de plus en plus évident que les efforts d'établissement de la paix doivent être soutenus dans la durée pour être efficaces et qu'il s'agit bel et bien d'aider l'ensemble des populations à surmonter les animosités, les traumatismes et les désespoirs engendrés par les années de guerre et d'exil. Vers le début des années 1990, les donateurs contribuent généreusement aux efforts d'établissement et de maintien de la paix par les Nations Unies. Dans les années qui suivent, cependant, ils se montrent souvent peu enclins à maintenir de tels niveaux de financement sur une longue période. Il apparaît particulièrement difficile d'obtenir le soutien nécessaire des donateurs pour les programmes destinés aux pays de faible importance stratégique pour eux, en particulier lorsque l'intérêt des médias internationaux se concentre ailleurs. Dès 1993, l'aide financière accordée au HCR est déjà largement inférieure aux besoins à satisfaire. Ce type de problème persistera tout au long du reste de la décennie.