

RÉFUGIÉS

VOLUME 3 • NUMÉRO 132 • 2003

REFUGEE
GO HOME

Les nouveaux défis
de la
Protection



Protéger plus, protéger mieux

SOUS LE TITRE ACCROCHEUR "Cygnes des temps : les demandeurs d'asile braconnent les oiseaux de Sa Majesté pour en faire des barbecues", le quotidien britannique THE SUN rapportait récemment en première page que des demandeurs d'asile "sans vergogne" posaient des pièges dans les parcs et jardins publics et qu'ils attrapaient des cygnes pour les manger.

Sachant que toute "bonne" histoire peut être un filon inépuisable, le même journal titrait le lendemain : "Maintenant, ils s'en prennent à nos poissons." Cette fois, des bandes de demandeurs d'asile étaient, soi-disant, en train de "piller les lacs et les rivières" où vivaient des espèces proté-

gées, toujours pour garnir leurs garde-manger. En outre "ils égorgent aussi nos oies", précisait THE SUN pour garantir l'effet de choc.

C'est l'été en Europe, saison de rubriques légères,

celle où l'actualité "sérieuse" est souvent mise en veilleuse au profit d'anecdotes plus divertissantes.

Si le creux estival était seul responsable des titres cités, on pourrait se contenter de les ignorer, d'autant que selon un autre quotidien britannique, THE INDEPENDENT, ces histoires auraient été inventées de toutes pièces.

Sauf que la saga des barbecues s'inscrit dans l'inquiétante avalanche d'articles souvent injurieux, voire xénophobes, que charrie quotidiennement une presse populaire trop contente de commenter avec jubilation l'assaut – car c'est bien de cela qu'il s'agit à ses yeux – d'une horde de "faux demandeurs d'asile" contre une Grande-Bretagne "bien trop naïve".



Le gouvernement, les médias et l'opinion britanniques s'accordent en général pour dire que l'immigration pose effectivement un problème de taille.

Mais les manchettes des journaux causent un tort énorme, voire empoisonnent, les vrais débats : comment affronter et résoudre le problème, de plus en plus complexe et en constante mutation, des flux migratoires mondiaux où se mêlent demandeurs d'asile et réfugiés, qu'il convient de protéger le mieux possible, mais aussi celui des millions de migrants économiques à la recherche d'une vie meilleure ? Que faire face au florissant trafic d'êtres humains, qui se chiffre aujourd'hui en milliards de dollars ? Comment gérer l'impact de la lutte internationale contre le terrorisme ?

Le présent numéro de RÉFUGIÉS traite du sort des réfugiés à travers les âges et du visage changeant de la protection.

Car les persécutions et les exodes de masse ne datent pas d'hier. Depuis des siècles, la terreur a été utilisée comme arme pour tuer, blesser et chasser de chez eux des millions de civils.

Mais la conjonction de ces vieux problèmes et de réalités nouvelles – dont la rapidité des moyens de transport et de communication et l'afflux sans précédent vers les pays du Nord de personnes en quête d'une vie meilleure – crée un climat général de crainte et d'incertitude.

Pour le HCR, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés demeure la clé de voûte de la protection des réfugiés et a fait ses preuves en plus d'un demi-siècle d'existence. Récemment, le Haut Commissaire Ruud Lubbers a lancé une série d'initiatives visant à la fois à renforcer la Convention et à poursuivre avec une énergie décuplée l'objectif ultime de la protection – trouver des solutions permanentes et sûres pour tous les déracinés de la planète : "Mieux vaut apporter la sécurité que d'obliger les gens à aller la chercher ailleurs."

Rédacteur :
Ray Wilkinson

Edition française :
Mounira Skandani

Ont contribué :
Carol Batchelor, Rupert Colville,
Volker Turk

Secrétariat de rédaction :
Virginia Zekrya

Iconographie :
Suzy Hopper, Anne Kellner

Design :
Vincent Winter Associés

Production :
Françoise Jaccoud

Gravure photos :
Aloha Scan - Genève

Distribution :
John O'Connor, Frédéric Tissot

Cartes géographiques :
UNHCR - Mapping Unit

Documents historiques :
UNHCR archives

RÉFUGIÉS est publié par le Service de l'information et des relations avec les médias du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Les opinions exprimées par les auteurs ne sont pas nécessairement partagées par le HCR. La terminologie et les cartes utilisées n'impliquent en aucune façon une quelconque prise de position ou reconnaissance du HCR quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

La rédaction se réserve le droit d'apporter des modifications à tous les articles avant publication. Les textes et les photos sans copyright © peuvent être librement reproduits, à condition d'en mentionner la source. Les demandes justifiées de photos sans copyright © peuvent être prises en considération, exclusivement pour usage professionnel.

Les versions française et anglaise sont imprimées en Italie par AMILCARE PIZZI S.p.A., Milan. Tirage : 228 000 exemplaires en français, anglais, allemand, espagnol, italien, russe, arabe et chinois.

ISSN 0252-791X

Images de couverture :
Posters de campagnes de sensibilisation sur les réfugiés.
©UNHCR / PI / PHOTOLIBRARY

HCR
Case postale 2500
1211 Genève 2, Suisse
www.unhcr.org

UNHCR / F. FONTANINI / DP / SLE • 2003



4 **La tradition de protéger les réfugiés est aussi ancienne que le drame de l'exil.** Mais au fur et à mesure que les situations de crises deviennent de plus en plus complexes et que de nouveaux problèmes surgissent (comme au Libéria ci-dessus), une nouvelle forme de protection s'impose afin de faire face aux réalités d'aujourd'hui. L'article de couverture se penche sur la question.

UNHCR / R. CHALASANI / CS / LKA • 2002



22 **Les réfugiés se retrouvent souvent complètement démunis.** Mais s'ils peuvent avoir accès à l'eau, c'est déjà un premier pas vers une nouvelle vie.

UNHCR / P. SMITH / CS / COI • 2002



24 **Fournir des papiers d'identité aux quelque trois millions de déracinés en Colombie est un aspect vital de la protection.**

RÉFUGIÉS

N ° 132 - 2003

2 ÉDITORIAL

Comment faire face au problème complexe et en pleine expansion des flux migratoires mondiaux ?

4 EN COUVERTURE

De nouvelles réalités, venues se greffer sur de vieux problèmes, ont fait naître une inquiétude croissante quant au sort des réfugiés et des demandeurs d'asile. Le défi est de taille : assurer au mieux leur protection. *par Ray Wilkinson*

Chronologie

Un regard sur la protection à travers les âges.

Réinstallation

La chance sourit enfin à certains déracinés qui vont pouvoir reconstruire leur vie dans un nouveau pays.

Apatrides

Sans pays, sans identité, ils n'ont même pas la possibilité d'enterrer officiellement leurs morts.

Un jour de travail comme un autre...

La protection sur le terrain, une mission aux milles et un visages.

par Jack Redden

CICR

La mission de protection du Comité international de la Croix-Rouge.

par Ian Piper

21 À TRAVERS LE MONDE

Angola

Les armes se sont enfin tues : une paix fragile se profile à l'horizon.

par Fernando del Mundo

L'eau

Pour tous, l'or bleu est source de vie. Bien des réfugiés l'ont appris à leurs dépens.

Colombie

Les indigènes de Colombie et les régions les plus pauvres du pays payent le prix de la crise humanitaire la plus grave de l'hémisphère occidental. *par William Spindler*

Images

De jeunes déracinés colombiens s'improvisent photographes pour raconter leur vie.

30 ENTRE GUILLEMETS



“ES POLITIQUES D'ASILE TOUS AZIMUTS MÈNENT DROIT dans le mur. Nous sommes assis sur une bombe à retardement”, tonnait récemment le quotidien britannique THE SUN. Le même jour, son concurrent, le DAILY MAIL, parlait de services hospitaliers “submergés par des hordes de demandeurs d'asile séropositifs, au détriment de patients britanniques obligés de patienter pendant des mois pour la moindre intervention chirurgicale”. Le DAILY EXPRESS affirmait pour sa part que les services de l'immigration avaient “plus ou moins renoncé à empêcher les faux demandeurs d'asile d'envahir la Grande-Bretagne” et en rajoutait dans la psychose le lendemain en annonçant qu'avec l'élargissement de l'Union européenne en 2004, “plus de 73 millions d'étrangers supplémentaires auront le droit de s'installer et de travailler en Grande-Bretagne”.

Bienvenue dans le monde des tabloïdes qui, semaine après semaine, mènent obstinément une bruyante croisade contre “l'invasion”. “La Grande-Bretagne a complètement perdu la boule dans son traitement des immigrants et demandeurs d'asile, écrit le chroniqueur Kilroy. Passe encore que nous laissions entrer chez nous tous les Pierre, Paul et Jacques qui errent dans les parages. Passe encore que nous finançons grassement des services d'aide judiciaire qu'ils utiliseront pour s'opposer à leur expulsion. Passe encore que nous les logions dans des quatre étoiles en attendant de leur accorder avantages sociaux, logements et contrats de travail. Non, ce qui prouve véritablement à quel point nous sommes devenus faibles et naïfs, c'est le fait que nous dominions des logements et une couverture sociale à des gens qui se préparent à nous poignarder dans le dos.”

Pendant ce temps, des embarcations surchargées de clandestins africains essaient d'atteindre l'Italie. Un haut responsable italien aurait même demandé à la marine nationale d'ouvrir le feu sur celles qui s'approchent trop des côtes – mais beaucoup coulent bien avant. L'un de ces nouveaux radeaux de la Méduse ayant récemment réussi à rejoindre la petite île touristique de Lampedusa, un des habitants a lancé à un visiteur de passage : “qu'on les flanke tous dans une chaloupe géante et qu'on les envoie chez Berlusconi, à Rome.”

Pourtant, que de souffrances, que d'épreuves pour les clandestins qui essaient d'atteindre la terre promise de l'Europe ! “Entassés comme des bestiaux pendant toute la durée de leur traversée, ils s'accrochent à l'espoir d'un avenir meilleur. Quand ils débarquent enfin avec leur pauvre baluchon, ils sont malades, à bout de forces. Et ils se retrouvent face à des policiers qui portent des masques chirurgicaux pour se protéger contre les maladies et ne pas sentir l'odeur fétide de la misère humaine”, peut-on lire dans un rapport sur la question.

RÉALITÉS



Des millions de personnes ont été tuées ou déracinées en République démocratique du Congo, l'une des guerres les plus meurtrières de l'histoire de l'Afrique. Mais nombre de personnes ne bénéficient d'aucune forme de protection.

Réformer les programmes de protection pour des millions de personnes dans un monde de plus en plus complexe et compliqué.

Vieux problèmes... NOUVELLES

par Ray Wilkinson

VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES

LA LOI DES ARMES

Au même moment en Afrique, des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants se terrent dans le champ de ruines qu'est devenue Monrovia, la capitale du Libéria, pour tenter d'échapper, une fois de plus, à une guerre civile qui s'éternise. "Les armes font la loi, et il y en a partout. Naturellement, ce sont les civils qui en font les frais", se désole le Haut Commissaire Ruud Lubbers, avant le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix pour arrêter le carnage.



CORBIS/HULTON-DEUTSCH COLLECTION

L'actuel régime de protection internationale a été institué au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque le HCR a été créé pour venir en aide à des réfugiés victimes de ce conflit.

La montée des protestations, le gouvernement australien défend vigoureusement sa politique d'immigration, mais Amnesty ne lâche pas prise. "L'Australie se veut un modèle en matière de protection des droits de l'homme, mais le fait qu'elle maintienne des enfants en détention montre à l'évidence qu'il y a un écart abyssal entre la loi et les réalités", déclare l'organisation.

La question de l'avenir des populations déracinées – réfugiés, demandeurs d'asile, migrants économiques et écologiques – est plus que jamais d'une brûlante actualité. On en parle dans les allées du pouvoir, de Paris à Beijing. Les habitants d'une localité rurale de Caroline du Sud attendent avec une certaine appréhension l'arrivée imminente d'un groupe de réfugiés africains. Le Burundi sort dévasté et ruiné d'un conflit de plusieurs décennies qui a fait des centaines de milliers de victimes et provoqué un exode massif. La minuscule république de Nauru s'est tirée d'un mauvais pas économique en acceptant les largesses – et les *boat people* indésirables – de l'Australie.

La question de l'immigration fait et défait les gouvernements et les carrières politiques. Dans certains pays comme la Grande-Bretagne, elle est tellement omniprésente qu'elle dispute la une des journaux à David Beckham, l'idole du football dont les moindres faits et gestes sont épisés et mitraillés par des nuées de photographes et de paparazzi.

Les capitales, les organisations humanitaires et le HCR, gardien de la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés, happés dans l'engrenage, s'efforcent tant bien que mal d'adapter leurs dispositifs, leurs politiques et leurs priorités à un environnement en constante mutation.

DES BOULEVERSEMENTS SPECTACULAIRES

Pourquoi la donne a-t-elle ainsi brutalement changé au début du nouveau millénaire ? La situation est-elle vraiment aussi ingérable que ne le laissent supposer les gros titres assénés quotidiennement par une certaine presse ?

L'exode forcé est loin d'être un phénomène nouveau. Depuis que l'humanité existe, les guerres produisent leurs lots de déracinés et d'exilés. Dans les années 70, quelque 10 millions de civils ont fui l'ancien Pakistan oriental en direction de l'Inde, dans ce qui fut l'exode le plus massif de l'histoire moderne. Et les dernières décennies ont fait des millions de déracinés en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Europe.

Et même si la "terreur" sera à jamais associée aux attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington, cette arme a, elle aussi, été utilisée depuis des temps immémoriaux pour tuer, blesser et déraciner des millions de civils.

Mais pour la première fois dans l'histoire, de nouvelles réalités sont venues se greffer, en très peu de temps, sur de vieux problèmes, créant ce que certains Etats perçoivent comme une menace sans précédent pour leur souveraineté, leur sécurité et la stabilité internationale.

Avec la modernisation des moyens de communication et de transport, la planète a rétréci. Les Etats-Unis ou l'Australie qui, de par leur situation géographique, pouvaient naguère se permettre de regarder de loin et avec un certain détachement les turbulences du monde, se retrouvent aujourd'hui en première ligne. Vu depuis le monde industrialisé, ce qui se passe en Afghanistan, en Iraq ou en Haïti semble beaucoup plus proche qu'il y a quelques années.

L'Europe a certes déjà connu des arrivées massives de réfugiés, notamment pendant et après les deux guerres mondiales. Mais elle se sent plus fragile et plus menacée par des migrations imprévisibles et difficiles à contrôler maintenant que des navires chargés d'Africains s'aventurent sur sa façade méditerranéenne et que les candidats à l'exil affluent par voie terrestre de sa périphérie orientale pour tenter de franchir les murs de plus en plus élevés qu'elle érige autour d'elle.

Le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR a en fait diminué, passant de plus 27 millions en 1994 – un chiffre record – à plus de 20 millions aujourd'hui – mais il ne représente que la partie émergée de l'iceberg. S'y ajoutent en effet environ autant de personnes déplacées dans leur propre pays, en butte aux ➤

LA QUESTION DE L'AVENIR DES POPULATIONS DÉRACINÉES – RÉFUGIÉS, DEMANDEURS D'ASILE, MIGRANTS ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES – EST PLUS QUE JAMAIS D'UNE BRÛLANTE ACTUALITÉ.

La protection à travers les âges

■ Les migrations forcées existent depuis des temps immémoriaux.

Mais, heureusement, la tradition du sanctuaire est presque tout aussi ancienne que le drame de l'exil.

Dans l'Antiquité, des textes religieux mentionnent à plusieurs reprises la notion d'asile, mot d'origine grecque signifiant à la fois «sanctuaire», «inviolabilité», «immunité». Selon Platon, «L'étranger qui vit loin de ses compatriotes et des siens devrait être plus que quiconque aimé des hommes et des dieux».

■ **Les Etats et les puissants se font alors un devoir de secourir les déracinés.** Thésée, roi d'Athènes, confiait à CEdipe, roi de Thèbes : «Comme toi, je me rappelle avoir grandi dans une maison qui n'était pas la mienne et en terre étrangère. J'ai affronté des dangers mortels. Je ne saurais donc rejeter quiconque me demande l'hospitalité, comme tu le fais maintenant.»

■ **Quand les nations ont commencé à développer une conscience internationale au début du XX^e siècle,** la tradition d'aide aux déracinés s'est elle aussi mondialisée. En 1921, la Société des Nations, ancêtre de l'ONU, désigne le premier Haut Commissaire pour les réfugiés : le célèbre explorateur polaire norvégien Fridtjof Nansen, chargé de secourir quelque 800 000 réfugiés, Russes pour la plupart.

■ **Parallèlement, le corpus du droit international relatif aux réfugiés prend forme,** avec la Convention de 1933 de la Société des Nations relative au statut international des réfugiés, suivie de la Convention de 1938 sur le statut des réfugiés.

■ La Société des Nations est dissoute après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Pendant les hostilités et au lendemain du conflit, l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction aide sept millions de réfugiés et autres déracinés à

rentrer chez eux, et l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) réinstalle plus d'un million d'exilés dans des pays d'accueil un peu partout dans le monde.

■ **En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme** est proclamée, et la quatrième Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre est adoptée un an plus tard.

■ **Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés,** organisme apolitique, est institué par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1950, initialement pour venir en aide à environ un million de réfugiés européens déracinés par la Seconde Guerre mondiale. La Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, clé de voûte juridique du mandat du HCR, est officiellement adoptée le 28 juillet 1951.

■ **La Convention est le premier instrument à portée universelle** couvrant les aspects fondamentaux de la situation des réfugiés. Elle définit la notion de réfugié et énonce ses droits, dont la liberté de religion et de mouvement, mais aussi ses obligations vis-à-vis du pays d'accueil. Une disposition clé interdit de refouler ou d'expulser un réfugié vers un territoire où il risque d'être persécuté.

■ **La Convention initiale avait une portée délibérément étroite.** Elle permettait aux Etats de limiter leurs obligations aux réfugiés européens et ne s'appliquait pas aux personnes contraintes à l'exil après le 1^{er} janvier 1951. Mais avec l'internationalisation du problème des réfugiés, une révision s'imposait. En 1967, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte donc le Protocole relatif au statut des réfugiés, qui supprime les limitations géographiques et temporelles énoncées dans le texte de 1951.

■ **En 1969, l'Organisation de l'unité africaine** adopte sa propre Convention — très progressiste — sur les réfugiés. Pour la première

fois, le statut de réfugié est accordé aux civils ayant quitté leur pays lors d'exodes massifs pour échapper à des menaces comme une agression extérieure, une occupation ou une domination étrangère. Il instaure le principe aujourd'hui reconnu du rapatriement volontaire. D'autres traités régionaux suivront, dont la Déclaration de Carthagène de 1984 signée par les pays d'Amérique latine.

■ **Au cours de ses premières quarante années d'existence,** le HCR est intervenu à la périphérie des conflits, dans les pays voisins où les civils chassés de chez eux essayaient tant bien que mal de reconstruire leur vie. Mais la donne a radicalement changé au début des années 90 avec l'apparition de conflits de plus en plus complexes qui ont obligé les humanitaires à s'aventurer en plein cœur des zones d'hostilités dans des régions comme le nord de l'Iraq ou les Balkans.

■ **Les attentats terroristes du 11 septembre 2001** à New York et Washington ont provoqué une réorientation spectaculaire de l'activité politique et militaire. Ils ont entraîné la guerre anti-terroriste menée par les Américains et des interventions militaires en Afghanistan et en Iraq, dont les répercussions ont été ressenties par les réfugiés du monde entier. Plus de deux millions d'Afghans ont pu rentrer chez eux après l'installation d'un nouveau gouvernement à Kaboul, mais beaucoup d'autres ont fait les frais du durcissement des mesures de sécurité et des dispositions restreignant le droit d'asile introduites dans de nombreux pays.

■ **En décembre 2001, les signataires de la Convention,** rejoints par d'autres pays, des organisations non gouvernementales et des experts, se sont retrouvés à Genève lors d'une réunion décrite par le Haut Commissaire Ruud Lubbers comme la plus importante, à l'échelle

mondiale, sur les réfugiés depuis un demi-siècle. Ils ont renouvelé leur engagement à pleinement honorer leurs obligations envers la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, et promis de s'attaquer aux causes profondes des mouvements de réfugiés tout en essayant de les prévenir.

■ **La Conférence s'inscrivait dans le cadre des Consultations mondiales** sur la protection internationale des réfugiés, processus initié par le HCR, qui a abouti à l'élaboration d'un Agenda pour la protection destiné à servir de guide aux gouvernements et aux organisations humanitaires dans leurs efforts entrepris pour renforcer la protection des réfugiés à travers le monde.

■ **Dans le cadre de l'Agenda pour la protection,** Ruud Lubbers a pris plusieurs initiatives pour renforcer la protection des réfugiés dans des situations non prévues par les rédacteurs du texte de la Convention, pour essayer de combler un certain fossé entre les secours d'urgence et les activités de développement à long terme en faveur des réfugiés et des collectivités dévastées, ainsi que pour promouvoir, quand cela est possible, l'intégration locale ou la réinstallation des déracinés.

■ **En 1994, au plus fort de ses activités** — guerre dans les Balkans, exode de millions de civils chassés par le génocide rwandais, et nombre d'autres conflits en Afrique — le HCR secourait et protégeait quelque 27 millions de personnes. Aujourd'hui, il continue de venir en aide à plus de 20 millions de civils. Depuis les années 50, il a aidé de 50 à 60 millions de personnes à commencer une nouvelle vie. Deux prix Nobel de la paix ont récompensé son action pour créer un monde dans lequel, pour reprendre les termes du premier Haut Commissaire du HCR Gerrit Jan van Heuven Goedhart, «aucune personne, dans aucun pays, en fait aucun groupe de personnes quel qu'il soit, ne vive dans la peur et le besoin». ■

VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES

pires difficultés, privées de toute protection ou presque et qui ne bénéficient que de peu d'attention de la part de la communauté internationale – mais qui pourraient fort bien faire partie d'un prochain exode massif.

Avec l'amélioration des moyens de transport et le raccourcissement des distances, des millions de migrants dits économiques viennent frapper aux portes des pays riches.

Les filières d'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains rapportent des millions de dollars. Les passeurs sont prêts à emmener n'importe qui n'importe où, pourvu que le prix – souvent exorbitant – du voyage soit acquitté.

Parfois, les structures d'accueil des pays développés ne parviennent plus à absorber les flux migratoires et à faire le tri entre ceux qui ont véritablement besoin d'aide et ceux qui sont simplement à la recherche d'une vie meilleure.

Les conflits sont devenus de plus en plus confus et meurtriers. Certains, comme au Soudan et en Angola, sont devenus "chroniques" au fil des décennies, et sont donc particulièrement difficiles à résoudre.

Le terrorisme s'est internationalisé. Il a frappé aux Etats-Unis, en Europe, au Moyen-Orient, en Afrique et jusque dans l'île naguère paradisiaque de Bali. La guerre antiterroriste lancée à l'initiative de Washington transforme tout étranger qui demande de l'aide en suspect.

Mouvements de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants économiques, crainte de futurs attentats terroristes, filières d'immigration clandestine, trafic international d'êtres humains, renforcement des contrôles aux frontières des pays développés, durcissement des procédures d'immigration : autant de facteurs dont la combinaison a produit un cocktail explosif fait d'appréhension, d'inquiétude et, parfois, de xénophobie.

UNE VISION D'APOCALYPSE

Récusant les scénarios apocalyptiques propagés par certains médias et une partie de la classe politique, le Haut Commissaire Ruud Lubbers a souligné que des instruments essentiels, tels que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, demeuraient la clé de voûte des efforts mis en œuvre pour protéger les populations les plus vulnérables de la planète.

Il a par ailleurs reconnu que le HCR était à la croisée des chemins et qu'un certain nombre de réformes étaient à l'étude – nouvelles stratégies de protection, renforcement de la Convention relative aux réfugiés, amélioration de la coopération internationale, partage plus équitable du fardeau entre les Etats, augmentation des aides aux pays les plus pauvres qui accueillent des réfugiés.

Volker Turk, chef de l'équipe du HCR chargée de la politique de protection et des conseils juridiques, trouve le contexte actuel de la protection "infiniment plus complexe et difficile" qu'il y a quelques années.

Mais les efforts de réforme des politiques de protection face aux nouveaux enjeux sont loin d'être un phénomène nouveau.

Le principe de l'asile est aussi ancien que les premiers exils forcés. Il y a bien longtemps, de puissants souve-

rains et certains Etats mettaient un point d'honneur à offrir un sanctuaire aux persécutés. Ainsi Thésée, roi d'Athènes, confiait à Oedipe, roi de Thèbes : "Comme toi, je me rappelle avoir grandi dans une maison qui n'était pas la mienne et en terre étrangère. J'ai affronté des dangers mortels. Je ne saurais donc rejeter quiconque me demande l'hospitalité, comme tu le fais maintenant."

Il faudra attendre le XX^e siècle pour que commence à se développer une véritable conscience internationale. En 1921, la Société des Nations, ancêtre de l'ONU, nomme le premier Haut Commissaire pour les réfugiés. Deux autres organismes – l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction et l'Organisation internationale

Parallèlement, le corpus du droit international humanitaire et du droit relatif aux réfugiés commence à prendre forme, avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, puis, un an plus tard, de la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre.

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951, marque la naissance du nouveau régime de protection des réfugiés. Premier instrument véritablement international relatif aux réfugiés, elle avait toutefois une portée délibérément limitée, puisqu'elle ne s'appliquait qu'à un million de réfugiés que comptait l'Europe au 1^{er} janvier 1951. Ses rédacteurs ont en effet estimé que les Etats hésiteraient peut-être à donner carte blanche en prenant des engagements vis-à-vis de futurs réfugiés dont ils ne connaissaient ni le nombre ni l'origine.

Le droit d'asile n'est pas mentionné dans le texte, pas plus du reste que les persécutions fondées sur le sexe. Non que les pères de la Convention – tous des hommes – aient voulu exclure sciemment une catégorie de victimes. A l'époque, cette question n'effleurait même pas les esprits...

Les décennies suivantes ont permis d'étoffer les législations internationales, régionales et nationales et de mettre en place d'autres mesures, alors que le nombre de réfugiés augmentait inexorablement, que les crises s'internationalisaient et devenaient de plus en plus complexes.

Des régimes d'asile nationaux ont été mis en place et le HCR a été chargé de les superviser. Aujourd'hui,



UNHCR/S. HOPPER/CP/GVA•2001

A Genève, en décembre 2001, au cours de la plus importante réunion sur les réfugiés de ces 50 dernières années, les participants ont réaffirmé l'importance de la Convention de 1951.



© S. SALGADO / ZEUM 1994

il est largement admis que les personnes victimes de violences en raison de leur appartenance sexuelle, notamment les femmes, peuvent, dans certaines circonstances, se prévaloir du statut de réfugié.

Le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés a supprimé la date limite du 1^{er} janvier 1951 et les restrictions géographiques contenues dans la Convention. Deux ans plus tard, l'Organisation de l'unité africaine adoptait sa propre convention sur les réfugiés, où figurait le principe aujourd'hui internationalement reconnu du rapatriement volontaire.

Un dispositif très complexe, baptisé Plan d'action global, a été adopté pour dénouer l'interminable crise humanitaire léguée par des décennies de guerre en Indochine. Il assignait un rôle précis aux principaux acteurs et l'un de ses éléments clés – qui servira plus tard dans d'autres contextes et notamment le conflit bosniaque – instituait le principe de l'asile ou de la protection temporaires, par lequel les pays de la région s'engageaient à accepter d'importants contingents de réfugiés sous réserve qu'ils seraient ultérieurement rapatriés ou réinstallés dans un pays tiers.

LE TOURNANT

Les années 90 marquent un tournant décisif pour le HCR. Avec la fin de la guerre froide, les conflits ont changé de visage, la prolifération de guerres civiles in-

ternes extrêmement complexes remplaçant de plus en plus les conflits entre Etats. Jusqu'alors, le HCR était intervenu à la périphérie des zones de combat, où il secourait les populations chassées par les hostilités. Mais après la première guerre du Golfe, au moment du conflit bosniaque et lors de la crise humanitaire dans les Grands Lacs d'Afrique, les humanitaires ont dû aller au cœur même des zones de conflit pour apporter leur aide. Le HCR a étendu son personnel et assumé des responsabilités supplémentaires – organiser des convois humanitaires et des ponts aériens, lancer des programmes spéciaux, reconstruire des hôpitaux et des écoles, réparer des routes.

Mais ces activités soulevaient en filigrane une question explosive qui allait mobiliser pendant des années le HCR, les gouvernements et les autres organisations humanitaires : la protection.

Pour les partisans du nouveau rôle renforcé du HCR, toutes les activités de l'organisation étaient liées à des missions de protection. Ne fallait-il pas d'abord apporter des secours de base tels que toit, nourriture et eau pour mettre les réfugiés à l'abri du danger, puis les aider à reconstruire leur vie ? Il fallait aussi prévoir des programmes d'enseignement pour les enfants. Dans un troisième temps, il fallait faciliter la réinsertion des réfugiés rapatriés et aider leurs communautés.

Le HCR a fourni de la nourriture, de l'eau et des médicaments à un nombre considérable de personnes au Moyen-Orient, en Afrique et dans les Balkans dans les années 90. Pour certains, l'agence était en train d'oublier sa principale mission : la protection.

DE NOUVELLES RÉALITÉS SONT VENUES EN TRÈS PEU DE TEMPS SE GREFFER SUR DE VIEUX PROBLÈMES, CRÉANT CE QUE CERTAINS ETATS PERÇOIVENT COMME UNE MENACE SANS PRÉCÉDENT POUR LEUR SOUVERAINETÉ, LEUR SÉCURITÉ ET LA STABILITÉ INTERNATIONALE.

“Je suis comme un aveugle qui aurait recouvré la vue”

La réinstallation : une chance inespérée, mais une opération émaillée de complications.

Je n'arrive pas à croire qu'on veuille bien de moi ici”, s'exclame Mohamed Muktar à sa descente d'avion à Syracuse, dans l'Etat de New York. “C'est Dieu qui a voulu que je vienne en Amérique.”

Il aura fallu plus de dix ans de patience et d'acharnement au HCR pour donner à Mohamed, comme à d'autres Bantous somaliens, la chance inespérée d'échapper à une vie de quasi-esclavage puis à l'enlisement dans un camp de réfugiés de la corne de l'Afrique, pour accomplir l'incroyable voyage : la découverte de l'Amérique, de sa magie et de ses complexités.

Muktar est l'un des quelque 12 000 Bantous somaliens qui vont ainsi quitter l'Afrique de l'Est dans les prochains mois pour s'installer dans une cinquantaine de communautés aux Etats-Unis.

Le Haut Commissaire Ruud Lubbers souhaiterait voir augmenter le nombre de réfugiés acceptés chaque année pour une réinstallation permanente dans 17 pays d'accueil dont les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, dans le cadre d'une campagne visant à trouver des solutions durables pour les plus de 20 millions de personnes dont s'occupe l'agence.

La réinstallation des Bantous somaliens est le plus ambitieux des programmes de ce type au départ de l'Afrique, et constitue l'aboutissement de plus de dix années d'efforts du HCR pour leur trouver un lieu d'accueil ; mais elle met aussi en lumière les problèmes rencontrés par les réfugiés face à une méfiance croissante à l'égard des étrangers.

En 2002, suite aux attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis, l'agence pour les réfugiés a enregistré une chute de 56 % des

réinstallations dont elle avait la charge. En effet, sur les 70 000 réfugiés que Washington avait accepté d'accueillir dans le courant de l'année, seuls 26 300 ont pu entrer dans le pays en raison de mesures de sécurité draconiennes.

Et si certaines communautés américaines ont chaleureusement accueilli les Bantous, d'autres, invoquant des préoccupations d'ordre économique et social, n'ont pas vu d'un bon œil l'arrivée de ces étrangers.

Les ancêtres des Bantous, qui vivaient dans ce que sont aujourd'hui la Tanzanie et le Mozambique, avaient été capturés aux XVIII^e et XIX^e siècles par des marchands d'esclaves et envoyés, depuis le grand marché aux esclaves de Zanzibar, vers le Golfe persique, le Moyen-Orient ou la Somalie, dans la corne de l'Afrique.

Au début des années 90, lorsque la Somalie a plongé dans la guerre civile et dans un effroyable bain de sang, des milliers de Bantous, encore assujettis à un statut féodal d'esclaves, ont fui vers les pays voisins, notamment le Kenya, avec des dizaines de milliers de Somaliens.

UN NOUVEAU DÉPART

La vie dans un camp écrasé sous le soleil était à maints égards plus dure que celle qu'ils connaissaient avant l'exil — pourtant la plupart des Bantous ont clairement fait savoir aux responsables du HCR qu'ils ne retourneraient jamais en Somalie, même si la paix revenait. Durant le temps de leur exil, la Tanzanie comme le Mozambique, berceaux de leurs ancêtres, ont refusé d'accueillir les Bantous. Ce sont les Américains qui ont dit oui.

D'incontournables retards et complications ont émaillé l'opération. Des familles ont été

séparées. D'autres réfugiés, qui n'avaient pas été sélectionnés pour le grand départ, ont manifesté une certaine hostilité. Les Bantous ont été transférés vers un lieu plus sûr dans le nord du Kenya, où tout en se soumettant aux contrôles officiels ils ont été initiés aux us et coutumes de leur nouveau pays d'adoption, et ont appris à manier un interrupteur, à prendre une douche ou un ascenseur, commodités dont ils ignoraient tout jusqu'alors.

Dans le comté de DuPage, en Illinois, les habitants ont accueilli les premiers arrivants avec de la nourriture, des vêtements et des jouets. A Phoenix, en Arizona, Hassan Mberwa, 42 ans, et les neuf membres de sa famille, ont emménagé dans un immense appartement. Lors de sa première visite au supermarché, époustouflé par la longueur des rayons et le choix des produits il n'a pu que murmurer : “C'est aussi grand que Kakuma !” — le camp de réfugiés qui abrite 40 000 personnes dans le nord du Kenya. Sa fille de 14 ans, Arbaï, peu habituée à rouler en voiture, vomissait toutes les cinq minutes.

D'autres communautés ont exprimé des craintes vis-à-vis de leurs nouveaux hôtes. Ainsi, dans la ville de Cayce, en Caroline du Sud, les résidents ont protesté, sous prétexte qu'à l'école les notes des enfants bantous, qui ne savaient ni lire ni écrire l'anglais, allaient abaisser le niveau scolaire, que les forces de police seraient débordées et que le prix de l'immobilier allait chuter.

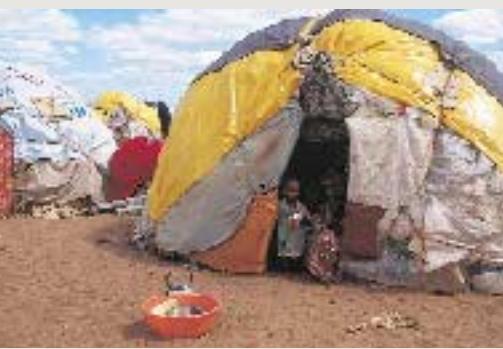
A Burlington, dans le Vermont, l'ancienne législatrice Barbara Kehaya lançait un avertissement : “Nous avons déjà du mal à assurer l'éducation de nos élèves, les réfugiés sont un fardeau pour la communauté.”

Le conseil municipal de Holyoke, au Massachusetts, a quant à lui voté une résolution symbolique demandant au gouvernement fédéral de ne pas réinstaller de Bantous sur leur commune.

Mais ces réfugiés sont d'une ténacité et d'un optimisme à toute épreuve (RÉFUGIÉS n°128). A l'instar de Mohamed Muktar à son arrivée aux Etats-Unis, Abdullahi Hussein Abdi parle, lui aussi, d'un véritable miracle.

“Je suis comme un aveugle qui aurait recouvré la vue”, avait-il confié avant de prendre l'envol pour une nouvelle vie. ■

D'un camp de réfugiés en Afrique à une nouvelle vie en Amérique.



UNHCR/B.PRESS/CS/KEN•2002



UNHCR/H. CAUX/DP/USA•2003



VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES

Le plus souvent seul sur le terrain, le HCR a dû multiplier ses activités et aussi secourir des millions de déplacés qui ne pouvaient pas compter sur le parrainage d'une autre agence internationale.

Si personne, ou presque, ne doutait de l'utilité de toutes ces activités, on a longuement débattu – et ce point n'est pas encore réglé – sur le fait de savoir si elles entraînaient dans le mandat du HCR, si la mission de base – la protection au sens strict – allait en pârir et, sur un plan plus terre à terre, si l'agence avait les moyens de ses nouvelles ambitions.

La question reste à l'ordre du jour à l'heure des compressions budgétaires et des réductions d'effectifs. Livrer des convois d'aide alimentaire dans l'enclave bosniaque assiégée de Srebrenica est éminemment télégénique. Les bailleurs de fonds voient immédiatement de quoi il retourne et combien coûte l'opération. Mais passer des mois à rédiger une nouvelle loi sur le droit d'asile dans quelque obscure capitale d'Asie centrale, ou veiller jour après jour au bien-être d'un petit groupe de personnes vulnérables au Sri Lanka est une entreprise coûteuse, longue, et aux résultats difficilement mesurables.

Le problème a été souligné dans une récente note interne du HCR sur la protection : "Il importe de rappeler que la protection internationale est un service spécialisé qui nécessite beaucoup de personnel et qu'il ne peut donc être évalué ou quantifié selon les mêmes critères que la distribution des secours. Il est plus difficile à mesurer, mais c'est en fait la raison d'être, la valeur ajoutée du HCR."

PERTE DE REPÈRES ?

Les critiques adressées au HCR quant à son rôle de protection étaient de plusieurs ordres. Ainsi, l'organisation aurait perdu ses repères et oublié sa mission de

protection. Elle aurait négligé ses responsabilités principales au profit de tâches que d'autres organisations pouvaient assumer. Elle ferait peu de cas des préoccupations des Etats ou, critique inverse, céderait inconsidérément à leurs pressions.

Malgré le spectre toujours présent du terrorisme et des migrations massives, certains Etats ont laissé entendre que le HCR et la Convention elle-même étaient de moins en moins utiles.

Au plus fort de la controverse provoquée par le nouveau tour de vis de l'Australie en matière de droit d'asile, le Ministre australien de l'immigration, Philip Ruddock, a déclaré que le HCR était devenu eurocentrique et qu'il devait mieux écouter les pays qui réglaient ses factures.

"Si l'arrivée de *boat people*, de plus en plus nombreux, nous oblige à mobiliser des moyens toujours plus importants, il ne restera rien pour financer les activités du HCR", a-t-il souligné, en mentionnant que le traitement des dossiers d'immigrants clandestins coûtait chaque année 10 milliards de dollars aux Etats.

Les adversaires de ce point de vue ont alors rappelé que le HCR n'avait reçu qu'un dixième de ce montant pour aider plus de 20 millions de personnes et que si son travail de base était mieux financé, les structures d'accueil nationales seraient moins sollicitées, ce qui en fin de compte réduirait la pression sur les systèmes d'asile.

AU BORD D'UN LAC

En novembre 1997, Volker Turk, chargé de la protection au HCR, était en route pour la Bosnie. "J'étais avec ma collègue Erika Feller, aujourd'hui directrice de la division de la protection. Comme la route était longue, nous avons fait une halte en Slovénie. C'était une de ces journées d'automne grises et humides, mais soudain le ciel s'est dégagé et le lac de Bled est apparu sous nos yeux. Tout en longeant le lac, nous avons longue-

Les gouvernements se sentent menacés par les déplacements massifs de populations. Ici, cette embarcation en train de couler, est surchargée de clandestins tentant de gagner l'Italie depuis l'Afrique.

LE HCR A ÉTÉ ACCUSÉ D'AVOIR PERDU SES REPÈRES ET OUBLIÉ SA MISSION DE PROTECTION, D'AVOIR DILUÉ OU NÉGLIGÉ SES RESPONSABILITÉS CENTRALES AU PROFIT D'AUTRES PROJETS.

Neuf millions de fantômes

Sans pays, sans domicile légal, sans identité officielle : la non-existence des apatrides.

Au début des années 90, lorsque des milliers de civils ont fui une guerre civile particulièrement meurtrière au Tadjikistan, en Asie centrale, pour le Kirghizstan voisin, la plupart ne savaient pas qu'ils allaient être confrontés à deux terribles épreuves.

D'un seul coup, certains sont devenus non seulement des réfugiés mais aussi, à cause d'un cruel hasard de l'histoire, des apatrides — des personnes qui n'ont pas de pays dont elles peuvent se réclamer officiellement, des civils qu'aucun Etat ne considère comme ses ressortissants.

Les deux pays avaient accédé à l'indépendance après l'effondrement de l'ex-Union soviétique en 1991. Chacun s'était employé à bâtir un Etat viable et entièrement souverain : le Kirghizstan avait adopté une loi sur la nationalité peu après son indépendance, le Tadjikistan avait promulgué la sienne en 1994. Les civils obtenaient la nationalité de leur pays respectif s'ils y résidaient à titre permanent le jour où la loi était entrée en vigueur.

Ceux qui avaient fui les combats au Tadjikistan entre ces deux dates se sont retrouvés en plein cauchemar juridique. Beaucoup étaient de souche kirghize, mais étaient arrivés trop tard dans leur pays d'origine pour en demander la nationalité. Et, quand le Tadjikistan a adopté son propre code de la citoyenneté quelque temps après, de nombreux civils étaient toujours réfugiés hors de ses frontières. Ils n'ont donc pas pu demander la nationalité tadjike.

Bienvenue dans le monde complexe et obscur de l'apatridie dans lequel non seulement les gens n'ont ni pays dont ils peuvent se réclamer ni droit à un passeport, ni même accès, ou presque, aux droits les plus élémentaires comme l'éducation, la santé, le choix politique. Sans papiers, ils

une abondante législation internationale, régionale et nationale, a été mise en place pour tenter de résoudre cette crise mondiale. Par ailleurs, une attention croissante est également accordée à un autre groupe de déracinés : les quelque 20 à 25 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

NOMBREUX, MAIS...

Le nombre d'apatrides est lui aussi considérable : selon les estimations les plus fiables, pas moins de neuf millions de personnes seraient exclues du système politique mondial des Etats-nations. Mais leur drame, moins bien connu, fait l'objet d'une attention beaucoup plus restreinte.

Il y a des instruments internationaux sur l'apatridie. La Déclaration universelle des droits de l'homme souligne que "Tout individu a droit à une nationalité". Cependant, alors que 145 pays ont adhéré à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou à son Protocole de 1967, seules 55 nations ont signé la Convention relative au statut des apatrides de 1954, et, uniquement 27 pays la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961.

Comme les conflits liés à la citoyenneté déclenchent parfois des déplacements de population et que d'autres problèmes de réfugiés et d'apatridie se chevauchent, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est tournée en 1974 vers le HCR — l'interlocuteur tout désigné en l'absence d'une institution spécialisée dans l'apatridie — pour lui demander d'apporter une assistance juridique limitée aux apatrides. Il y a sept ans, elle lui a demandé d'élargir son action afin de promouvoir la réduction et l'élimination du problème de l'apatridie à l'échelle mondiale.

Après avoir initié plus de 1400 de ses propres collaborateurs aux questions liées à



Au Kirghizstan, cette jeune réfugiée tadjike vient d'obtenir un passeport pour sa famille.

n'ont même pas la possibilité d'enterrer officiellement leurs morts. "Ils n'existent pas, ce sont des fantômes politiques, ils n'ont pas de domicile légal, de pays ou d'identité", explique une spécialiste de l'apatridie.

La situation des 10,4 millions de réfugiés dans le monde est largement documentée et bien que le problème des déplacements de population suscite une foule de controverses,

VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES

l'apatriodie, l'organisation a contribué à assurer une formation à un réseau international de juristes, de juges et de responsables gouvernementaux et non gouvernementaux. Le HCR a participé directement avec plus de 60 gouvernements à l'élaboration ou à la modification de codes de la nationalité et a aidé des organisations régionales comme l'Union africaine à promouvoir des résolutions sur l'apatriodie.

Il y a quelques mois, le HCR a demandé à 192 pays de tenter, pour la première fois, de dresser un tableau général de l'apatriodie : les problèmes auxquels les pays sont confrontés, les législations et les projets qu'ils ont déjà adoptés et le soutien dont ils pourraient avoir besoin de la part du HCR. Les résultats seront connus plus tard dans le courant de l'année.

Depuis ses premières opérations en Europe orientale et centrale en faveur de groupes comme les descendants des 250 000 Tatars que Staline avait expulsés par la force de Crimée en 1944, l'agence a étendu ses activités à d'autres régions.

Non loin du toit du monde, quelque 80 000 Népalais de souche ont fui le Bhoutan voisin il y a plus d'une décennie. Ils sont 112 000 aujourd'hui. Le gouvernement bhoutanais affirme que seule une infime partie de ces Népalais sont des ressortissants bhoutanais et pourront être rapatriés — l'immense majorité sera plongée dans le vide juridique de l'apatriodie à moins qu'un compromis ne soit trouvé.

A l'autre bout du monde, 250 000 à 500 000 Haïtiens vivant en République dominicaine se trouvent dans une situation similaire. Souvent, les enfants nés de ces Haïtiens ou de mariages mixtes entre Haïtiens et Dominicains ne peuvent être enregistrés et sont donc privés de toute reconnaissance officielle. Régulièrement, des groupes d'enfants sont pratiquement «balancés» de l'autre côté de la frontière, en Haïti.

Lors du dernier conflit entre l'Ethiopie et l'Erythrée, dans la corne de l'Afrique, près de 100 000 Erythréens de souche ont été rassemblés par le gouvernement en place à Addis-Abeba et ramenés, sans ménagement, en Erythrée.

Les ressources financières et humaines disponibles pour aider ces groupes d'apatriides ainsi que d'autres sont très limitées. Le HCR, par exemple, n'a qu'un expert à plein temps. Sans l'engagement des gouvernements, des millions de personnes seront à jamais marginalisées.

Le Kirghizistan, par exemple, a modifié sa législation et offert une nationalité et un nouveau départ à bon nombre de réfugiés sans patrie qui avaient fui le Tadjikistan. C'est déjà une petite poche de souffrance en moins... ■

ment discuté et sommes tombés d'accord sur le fait que le HCR était devenu une immense agence de secours, que nous étions tellement obnubilés par nos activités d'aide que nous avions un peu perdu de vue notre mission de protection, et que nous devions redevenir la référence en la matière, rétablir notre leadership, être proactifs plutôt que simplement réactifs."

C'est de cette promenade que sont nées ce que nous avons initialement appelé les consultations en trois étapes. L'idée d'un régime de protection revitalisé a été présentée dans un document interne : "Le HCR engagera une série de consultations avec des experts et les hauts représentants des gouvernements sur l'élaboration de mesures propres à assurer la protection internationale de tous ceux qui en ont besoin, l'objectif étant d'établir des normes juridiques détaillées, de définir le contenu et la nature de cette protection sans s'écartez des instruments internationaux relatifs aux réfugiés, de consolider les composantes du mandat du HCR et d'étudier le processus d'élaboration de la législation en matière de protection internationale."

"Les consultations devaient porter en particulier sur les lacunes du système juridique international", précise Erika Feller.

Le processus, rebaptisé Consultations mondiales, a nécessité deux années de tables rondes, de téléconférences et de négociations.

"Nous étions très nerveux, confie Volker Turk, car beaucoup de gens disaient qu'il était voué à l'échec."

Or, il y a deux ans, à Genève, s'est tenue la plus importante réunion mondiale de ces 50 dernières années consacrée aux réfugiés. Les participants — représentants de 162 pays, réfugiés et responsables humanitaires — ont adopté une résolution historique réaffirmant la validité de la Convention de 1951, "l'importance et l'actualité", "la pertinence et la cohérence" d'un instrument que Ruud Lubbers définit comme "un traité qui nous permet de ne plus vivre dans la peur".

"Il y a quelques années, la Convention était très critiquée, explique M. Lubbers. On la disait dépassée. Mais c'est fini. Plus personne ne questionne sa validité et son actualité."

Encouragé par ce succès, le HCR a mené les Consultations mondiales sur des questions pratiques qui ont abouti à l'élaboration d'un Agenda pour la protection définissant les grandes orientations, les politiques générales et les activités de référence que peuvent mettre en œuvre les gouvernements et les organisations humanitaires pour renforcer les régimes de protection.

Selon Volker Turk, "ce que nous avons accompli tient du miracle. Nous sommes redevenus crédibles. Les critiques ont cessé". L'Agenda "fait désormais partie intégrante du discours et du cadre de travail des pays au plus haut niveau", ajoute Erika Feller.

Le Haut Commissaire Lubbers a lancé une série d'initiatives pour renforcer les principaux instruments internationaux et programmes de protection essentiels, et assurer une transition entre la mission de protection du HCR et l'intervention d'autres organisations chargées de promouvoir le relèvement et le développement à long terme après le rapatriement des réfugiés. ►

VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES

AIDE ET PROTECTION

Même si les détracteurs de la Convention de 1951 ne sont pas allés jusqu'à préconiser la dénonciation ou l'abrogation pure et simple de l'instrument, il était évident que des réformes s'imposaient. Tout en réaffirmant "l'intemporalité" des valeurs inscrites dans la Convention, le Premier ministre britannique Tony Blair a ajouté ensuite qu'"avec l'accroissement spectaculaire des migrations économiques, notamment en Europe, il est de toute évidence urgent d'établir des règles et des procédures appropriées... Le Royaume-Uni souhaite conduire un mouvement en faveur d'une réforme, non pas des principes de la Convention, mais de son application".



©SSALGADO/SPP/1999

Le HCR voit avec inquiétude le recours de plus en plus fréquent des gouvernements à la détention.

"Un protocole similaire à celui de 1967 a été proposé, mais les pays ont plutôt mal réagi", se souvient une personne participant aux Consultations. Comme lors des négociations de la Convention initiale, "les gouvernements n'étaient pas prêts à signer de nouveaux textes juridiquement contraignants". Les défenseurs de la Convention craignaient pour leur part que, de concession en concession, on ne finisse par diluer et affaiblir la portée de l'instrument. "Et personne ne voulait s'engager dans cette voie."

Ruud Lubbers a alors proposé un projet appelé *Convention Plus*, une série d'accords spéciaux plus souples, n'ayant pas nécessairement force obligatoire, entre les Etats et/ou les organisations humanitaires, pour résoudre des problèmes tels qu'un partage plus

équitable de la charge, l'imprévisibilité des flux de réfugiés et de demandeurs d'asile et l'augmentation de l'aide au développement en faveur des pays les plus pauvres qui accueillent ou produisent de grands nombres de réfugiés.

Le type d'accord proposé par le Haut Commissaire dans le cadre de sa nouvelle initiative s'inspire largement du Plan d'action global en faveur des réfugiés indochinois.

S'exprimant à la séance inaugurale d'un Forum spécial sur la *Convention Plus*, Ruud Lubbers a repris devant un parterre de représentants gouvernementaux et de responsables d'ONG le thème qui sous-tend la plupart de ses déclarations : l'aide sur le terrain, l'assistance

juridique, la défense du droit d'asile ne suffisent pas à gagner la partie. Encore faut-il ensuite aider les réfugiés à reprendre une vie normale, soit en retournant chez eux, soit en optant pour une réinstallation permanente dans un pays tiers.

"Une protection sans solutions n'en est pas une. En 2002, le HCR a commencé à s'imposer comme faisant partie de la solution" avait un jour affirmé le Haut Commissaire. Plus récemment, il déclarait au Forum que le travail n'était pas terminé et que la recherche de solutions permanentes "ne donnait pas encore de résultats satisfaisants".

Le HCR a encouragé les Etats à accepter des candidats à la réinstallation permanente (voir article sur les Bantous somaliens, page 10) et à faciliter l'intégration des réfugiés dans le premier pays d'asile (développement par l'intégration locale).

Des projets pilotes ont été initiés en Sierra Leone, au Sri Lanka, en Afghanistan et en Erythrée : il s'agissait de monter des opérations s'enchaînant sans interruption et garantissant la transition entre les quatre grandes phases du retour des réfugiés – le rapatriement, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction. Ce système des 4R, comme l'a baptisé le Haut Commissaire, visait à éliminer l'une des carences les plus problématiques des opérations humanitaires, à savoir le fossé existant entre l'aide d'urgence du HCR et d'autres organisations humanitaires et l'arrivée des fonds nécessaires pour engager le processus de développement à long terme.

Les responsables humanitaires au plus haut niveau ont admis qu'ils devaient changer d'attitude et de ton pour faire avancer l'Agenda pour la protection dans des circonstances difficiles. "Si nous ne sommes pas plus souples, si nous persistons dans une conception puriste en vertu de laquelle les exigences de protection pri-

"CE QUI PROUVE VÉRITABLEMENT À QUEL POINT NOUS SOMMES DEVENUS FAIBLES ET STUPIDES, C'EST LE FAIT QUE NOUS DONNIONS DES LOGEMENTS... À DES GENS QUI SE PRÉPARENT À NOUS POIGNARDER DANS LE DOS."

ment sur tout le reste, et que les initiatives des gouvernements sont toujours teintées de suspicion, nous allons perdre de notre efficacité et la Convention également", ont-ils souligné.

Et de conclure: "Nous avons vraiment changé d'approche. Avant, nous disions aux gouvernements «Non, vous ne pouvez pas faire ça, sauf si...» maintenant, nous disons «d'accord», mais étudions aussi les problèmes». C'est beaucoup plus constructif." Les détracteurs de cette approche l'ont décrite comme périlleuse et se demandent si la prochaine étape ne consisterait pas à confier les tâches de protection aux gouvernements que nous étions censés surveiller...

"CONVENTION MOINS"

Les efforts entrepris pour renforcer la protection se heurtent à des résistances farouches et à une montagne d'obstacles, surnommées par certains "Convention Moins".

En Europe, dans le Pacifique et en Amérique du Nord, l'interception en haute mer, par des garde-côtes, de candidats à l'asile se multiplient.

Dans quelques mois, le HCR soumettra à l'approbation de son Comité exécutif un projet de conclusion demandant fermement aux pays qui les interceptent de prendre toutes les mesures possibles pour déterminer s'ils ont ou non affaire à des réfugiés et demandeurs d'asile de bonne foi, avant de les renvoyer.

Le nombre de détentions injustifiées est également en augmentation, même si le HCR reconnaît depuis longtemps aux pays le droit de retenir des individus dans certaines circonstances, mais pour une durée limitée.

Un récent rapport décrit sans détour les conditions sur le terrain: "L'insécurité perdure, les camps ont été infiltrés par des éléments armés. Des réfugiés sont arrêtés, refoulés ou renvoyés de force chez eux. Ils n'ont pas accès aux procédures normales de demande d'asile et sont privés de papiers d'identité, d'où un risque accru d'arrestations et d'expulsions arbitraires. Ils subissent l'hostilité des populations locales et vivent constamment dans la crainte d'être agressés, violés ou tués."

Si les retombées des attentats du 11 septembre et la lutte contre le terrorisme n'ont pas été aussi graves pour les réfugiés et les demandeurs d'asile qu'on ne le craignait, les inquiétudes ne se sont pas dissipées pour autant.

Ruud Lubbers multiplie donc les mises en garde: "En matière de lutte contre le terrorisme, assurons-nous que les gouvernements ne confondent pas réfugiés et terroristes. Les réfugiés sont les premières victimes des persécutions et des actes de terrorisme, non leurs auteurs (...) ils risquent de devenir des victimes innocentes et des boucs émissaires tous désignés. Faisons en sorte que cela n'arrive pas."

Mais des milliers de candidats à la réinstallation –l'un des piliers du dispositif de solutions durables mis en place par le HCR – sont d'ores et déjà pénalisés, du moins pour le moment: les Etats-Unis, qui avaient accepté d'accueillir 70 000 personnes en 2002, n'en ont admis que 26 300.



UNHCR/M.ECHANDI/CS/MEX•2002



UNHCR/N.BEHREND/DP/SLE•2003

Ailleurs dans le monde, la baisse des réinstallations sous les auspices du HCR est de l'ordre de 56%.

Le HCR, seule institution des Nations Unies mandatée officiellement pour protéger les réfugiés, avait une autre crainte: aujourd'hui qu'il est si difficile de faire la distinction entre réfugiés de bonne foi et migrants dits économiques, le rôle respectif des différentes organisations humanitaires ne risquait-il pas de devenir de plus en plus flou ?

Ainsi, un nombre croissant d'organisations déclarent avoir des activités liées à la protection –d'où le risque d'une dilution des responsabilités qui ne peut que desservir ceux-là mêmes que tous tentent d'aider.

Comme l'explique un responsable de la protection, de manière imagée, "le HCR fait parfois penser au laïderon sans dot qui cherche un mari. Nous tenons souvent un discours que les gouvernements ne veulent pas entendre et nous ne sommes pas accueillis à bras ouverts. Pendant ce temps, d'autres organisations soignent leur image, celle d'une jolie femme richement dotée, parée de tous les atouts pour séduire".

ENJEUX ET MANIPULATIONS

L'actualité récente en Europe illustre les enjeux, les manipulations, les malentendus, voire les conspirations, qui entourent tout ce qui touche à l'immigration et à la protection internationale.

Il y a quelques mois, la Grande-Bretagne lançait une proposition controversée qui revenait en fait à "délocaliser" le problème de l'asile hors espace européen; il s'agissait ni plus ni moins d'implanter à la périphérie de l'Union ou, pour reprendre la terminologie de Londres, "dans l'Europe élargie", de "centres de tri" des demandeurs d'asile.

L'OBSERVER a immédiatement annoncé l'ouverture dans les Balkans d'un "camp de rétention secret" pour tous les individus demandant asile au Royaume-Uni.

La nouvelle a été démentie par la suite, mais la rumeur était lancée, et on aurait même raconté que l'ambassadeur britannique à Tirana était allé rechercher dans les montagnes albanaises des sites éventuels pour les fameux camps.

Face aux protestations des défenseurs des droits de l'homme et de quelques pays européens, Londres a abandonné son idée et proposé à la place des "zones de protection" dans les régions d'exodes massifs – notamment la corne de l'Afrique – qui permettraient de filtrer et d'aider les réfugiés sur place.

Le Ministre britannique des affaires étrangères Jack Straw a déclaré que le HCR soutenait pleinement cette deuxième proposition britannique. (Suite page 18) ►

Aider des enfants soldats démobilisés
comme ici, en Sierra Leone, ou des Guatémaltèques réfugiés au Mexique à obtenir des titres de propriété ainsi que la citoyenneté : deux exemples de programmes de protection non conventionnels.

Pénurie de kérosène, litiges

Objectif protection : une journée de travail dans la Province

PAR JACK REDDEN

Trois heures durant, sans relâche, des réfugiés de la minorité ethnique des Hazara, originaires d'Afghanistan, ont assailli la représentante du HCR de plaintes sur les services médicaux, de questions sur le rapatriement, de demandes allant des cours d'informatique à la garantie d'une protection contre les abus des policiers. Masti Notz était ravie.

"C'est extraordinaire, ces réfugiés connaissent parfaitement leurs droits", rétorque la responsable du bureau du HCR à Peshawar, au Pakistan, à un collègue estimant que les réfugiés du camp de Bassu étaient trop exigeants. "C'est un camp modèle."

L'hiver dernier, les quelque 5500 résidants de Bassu, un camp situé dans une enclave du territoire pakistanais, bordée sur trois côtés par les majestueuses montagnes afghanes, ont bâti en trois mois, à la main, leurs maisons en torchis. En mettant en commun leurs modestes ressources, ils ont pu acheter un groupe électrogène pour alimenter les ampoules grâce auxquelles ils peuvent continuer, la nuit tombée, à tisser les tapis dont dépend l'essentiel de leurs revenus.

La rencontre avec Masti a eu lieu sur la véranda ombragée de leur nouvelle mosquée. Après avoir écouté les doléances des réfugiés, sa première réaction a été de leur assurer que le HCR leur apporterait autant de protection et de soutien que possible. "Je suis convaincue que la raison d'être du HCR repose sur la protection des réfugiés — aussi bien juridique que matérielle", affirme celle qui dirige les opérations d'assistance dans cette Province frontière du Nord-Ouest du Pakistan particulièrement instable.

Quand elle a pris ce poste, Masti disposait déjà d'un sérieux bagage : chargée de la protection au HCR pendant dix ans. La protection est autant un état d'esprit que le produit d'une formation, comme elle a pu s'en rendre compte en l'espace de quatre jours durant lesquels elle a été confrontée à pratiquement tous les aspects du mandat de protection du HCR.

Elle ne cache pas sa contrariété alors que nous nous mettons en route pour les quatre heures de voiture qui nous séparent du Kurram, un district situé aux confins des zones tribales pakistanaises, farouchement indépendantes. Depuis des mois le HCR n'arrive plus à fournir de kérosène aux



A l'écoute des problèmes des réfugiés afghans.

réfugiés afghans qui ont fui pendant la guerre menée en 2001 par les Etats-Unis pour renverser le régime taliban.

"Il n'y a eu aucune distribution de kérosène depuis le mois de mars, donc il n'y a plus de lumière dans le camp. C'est extrêmement grave sur le plan de la protection." Sans éclairage, les femmes qui se rendent aux toilettes sont exposées au viol, des enfants se perdent, des voleurs profitent de l'obscurité pour se faufiler à l'intérieur du camp. Et, faute de kérosène, les réfugiés ramassent du bois de chauffage, ce qui crée des tensions avec les Pakistanais, eux aussi dépendants des maigres ressources locales.

UN AUTRE REGARD

Masti demande aux employés du HCR de se mettre dans la peau des réfugiés. Elle a commencé à appliquer ce principe au

personnel du foyer du HCR à Saddar, une ville administrative chaotique, plantée au milieu des rizières, dans le district de Kurram. Au Pakistan, le personnel féminin ne se mêle pas facilement au personnel masculin, notamment le soir. Masti a donc autorisé l'achat d'un second téléviseur et l'installation de lignes téléphoniques séparées pour que les femmes puissent rester en contact avec leurs familles.

Née à Los Angeles, la jeune femme a vécu en Iran jusqu'à l'âge de 10 ans, parle couramment l'anglais, le français, l'espagnol et le farsi et, "comme je suis un produit de l'Orient et de l'Occident, je vois chaque culture à travers le regard de l'autre", explique-t-elle.

Le lendemain, après un trajet en Land Cruiser dans les graviers d'un lit de rivière presque à sec, nous allons à la rencontre des

fonciers, viols, enfants perdus

frontière du Nord-Ouest du Pakistan.



4000 réfugiés du camp de Old Baghzaï. Un Afghan se plaint de ne pas pouvoir rentrer parce qu'il lui manque le certificat scolaire indispensable pour obtenir un emploi : Masti l'oriente vers les services compétents à Peshawar. Un jeune aimeraient rentrer, mais son père est paralysé ; elle leur suggère, en tant que famille particulièrement vulnérable, de rester pour l'instant à Old Baghzaï.

Mais Masti venait aussi transmettre un message sans équivoque aux habitants des quatre camps du Kurram et aux nouveaux réfugiés arrivés en 2001, bien après les 1,2 million d'autres exilés, qui avaient quitté leur pays 23 ans auparavant.

En effet, au début de 2002, le HCR a entrepris de faciliter le retour en Afghanistan

des réfugiés, la majorité d'entre eux s'étant installés dans cette région de la Province frontière du Nord-Ouest. L'accord tripartite signé entre le HCR et les gouvernements pakistanais et afghan pour encadrer les opérations de rapatriement prendra fin début 2005. Au-delà de cette date, les Afghans encore en exil pourraient faire l'objet d'une procédure visant à déterminer s'ils relèvent vraiment du statut de réfugié ou s'ils doivent être simplement assimilés à des migrants économiques.

“Vous devez réfléchir sérieusement à ce que vous allez faire quand le camp fermera”, leur conseille Masti avec fermeté.

Quand un réfugié de Djalalabad se plaint de ne plus avoir de toit dans sa ville d'origine, elle lui demande d'être réaliste : le HCR prend en charge les frais de transport, un colis de vivres et autres aides au retour, y compris l'hébergement pour les plus vulnérables. Mais l'agence ne peut pas promettre la restitution immédiate des terres et biens immobiliers, l'un des plus graves contentieux que devra résoudre le gouvernement afghan.

Sur le terrain, Masti et ses collègues chargés de la protection doivent sans cesse maintenir un équilibre délicat entre satisfaire les besoins individuels et répondre à des exigences d'ordre collectif.

UN ÉQUILIBRE DÉLICAT

“L'empathie est indispensable pour résoudre certains problèmes, mais il faut rester impartial. Il faut des règles et des consignes strictes pour distribuer l'aide équitablement, traiter chacun de la même façon. A elle seule, la compassion ne suffit pas”, dit-elle.

Dans les autres camps où nous nous rendons, Masti répète inlassablement ses avertissements, règle les problèmes personnels et n'oublie pas d'ajouter une pointe d'humour : “Je suis comme un dentiste”, plaisante-t-elle en farsi, une langue que comprennent beaucoup d'Afghans. “Je sais seulement arracher les dents. Je ne fais pas de chirurgie, ni rien de tout ça.”

Lorsqu'une femme se plaint d'avoir trouvé des vers dans les rations alimentaires, elle découvre que les vivres n'avaient pas été contrôlés, et exige l'inspection immédiate des stocks existants et à venir.

Un homme proteste parce qu'on lui a prescrit des pilules plutôt qu'une injection, plus puissante ; elle tourne alors la tête, ajuste ses sempiternelles lunettes noires et conseille au médecin de ne pas oublier qu'il traite des réfugiés pour la plupart illétrés et que cela requiert autant de psychologie que de médicaments.

De retour à Peshawar, Masti discute des problèmes qu'elle a découverts lors de sa visite sur le terrain avec le Commissaire pour les réfugiés afghans dans la Province frontière du Nord-Ouest, le Brigadier Mushtaq Alizaï. Quand elle a pris ses nouvelles fonctions, juste avant les attentats du 11 septembre aux Etats-Unis, les relations étaient tendues entre le HCR et le gouvernement pakistanais. Ce dernier soutenait les talibans ainsi que leur demande de contraindre les réfugiés à revenir en Afghanistan, quitte à avoir recours à des arrestations et à diverses formes de harcèlement.

Aujourd'hui, le climat est plus cordial. Le Commissaire mène une politique d'encouragement au retour volontaire pour accroître le nombre de candidats au rapatriement, mais il a également consenti à l'amélioration des services médicaux et à la distribution de couvertures après que Masti ait demandé qu'il y ait plus de femmes médecins et plus de contrôles sur la quantité et la qualité des médicaments disponibles.

Une famille lui a demandé de les aider à retrouver une jeune fille, âgée maintenant d'environ 19 ans, qui, orpheline, avait été emmenée en Allemagne pour un traitement médical plus de dix ans auparavant. Masti a promis de s'en occuper, tout en soulignant que pour le HCR, aujourd'hui comme hier, l'intérêt de l'enfant était prioritaire — un principe élémentaire de la protection.

Autrefois au HCR, souligne Masti, la protection pouvait être considérée comme la chasse gardée de quelques experts. Ces spécialistes demeurent indispensables, bien sûr — notamment pour aider les gouvernements à élaborer les législations relatives aux réfugiés — mais sur le terrain, l'esprit de la Convention de 1951 a un visage moins théorique, et bien plus humain. “Il faut rester constamment vigilant, conclut Masti Notz. Quand vous le regardez sous l'angle de la protection, vous voyez le monde différemment.” ■

“A ELLE SEULE, LA COMPASSION, NE SUFFIT PAS.”

VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES

(Suite de la page 15)

► Conscient de l'urgence et du caractère sensible de ce dossier, le HCR avait en fait préconisé une triple démarche pour améliorer le régime mondial de l'octroi d'asile. Il s'agissait tout d'abord de renforcer les régimes nationaux. Deuxièmement, il fallait créer en Europe un régime unique de procédures d'asile, ce qui impliquait notamment que tout centre de tri devait se trouver en Europe (et non à l'extérieur comme l'avaient suggéré les Britanniques), et donc relever directement des autorités européennes.

Le troisième axe régional devait encourager les pays donateurs à accroître leur aide en faveur des réfugiés et des pays d'accueil dans des régions défavorisées de la planète, afin d'éviter aux réfugiés de poursuivre leur exil ailleurs. Il prévoyait des dispositions spéciales adaptées aux différents groupes de réfugiés.

Rien à voir donc avec la proposition britannique. Comme l'a dit par la suite Rupert Colville, l'un des porte-parole du HCR, "notre idée, c'est de faire des efforts plus concertés et plus novateurs face à des situations précises dans les régions d'origine, et non pas de créer de nouvelles entités géographiques ou physiques. Nous voulons atténuer les pressions qui poussent les réfugiés à partir

tester contre le soutien apporté par les Britanniques au "plan de l'ONU" (en réalité britannique): "Ces propositions reviennent à se décharger du problème des réfugiés et demandeurs d'asile sur les pays parmi les plus défavorisés de la planète. Elles donneront une bien piétre image de l'attachement de la Grande-Bretagne aux droits de l'homme."

En définitive, ce gâchis politique n'aura fait que des perdants.

SOUVERAINETÉ ET DÉPLACÉS

Sur un plan plus général, le débat restait centré sur les questions essentielles de la souveraineté, du droit d'ingérence humanitaire et de la protection des 20 à 25 millions de personnes dites déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Il y a trois ans, lors d'un discours d'une sévérité quasiment sans précédent de la part d'un Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan a exhorté les Etats membres à déroger à leurs principes les plus chers – la souveraineté nationale et l'inviolabilité des frontières nationales – au nom de l'intérêt supérieur de la protection des civils pris dans l'étau de la guerre.

LE HAUT COMMISSAIRE RUUD LUBBERS A RECONNUS QUE LE HCR ÉTAIT À LA CROISÉE DES CHEMINS ET QU'UN CERTAIN NOMBRE DE RÉFORMES ÉTAIENT À L'ÉTUDE.

et non pas dérouler une sorte de cordon sanitaire. Le HCR n'a jamais parlé de zones de protection. Nous ne savons pas vraiment ce que ce terme signifie".

La mise au point était claire. Elle n'a pas empêché Amnesty International de publier un rapport de 37 pages laissant entendre que les propositions britanniques et celles du HCR étaient pratiquement identiques. Le titre même du document, "Royaume-Uni/UE/HCR : le traitement extraterritorial illégal et inapplicable des demandes d'asile", annonçait la couleur.

La riposte a été à la hauteur de l'accusation. "Le rapport d'Amnesty donne une image totalement fausse de la position du HCR, s'est indigné Volker Turk. Il est basé sur des considérations et des arguments juridiques biaisés. Il a torpillé notre projet en laissant croire que toutes les propositions étaient similaires. Il a faussé et manipulé le débat."

Ruud Lubbers a fait savoir que "la position du HCR avait été largement déformée et dénaturée" et que ses propositions régionales avaient pour but de "partager le fardeau et non de s'en débarrasser".

Mais le mal était fait. Les experts, les politiques et les médias, et a fortiori le grand public, ne savaient plus qui avait proposé quoi. Le GUARDIAN, quotidien d'ordinaire bien informé sur la question de l'asile, a rapporté que le Premier ministre Tony Blair n'avait pas réussi à convaincre l'UE de financer "le plan de l'ONU de zones de protection" – alors que manifestement il s'agissait de l'initiative britannique.

Le journal affirmait dans le même article que douze ONG britanniques avaient écrit à Tony Blair pour pro-

Dans une série de recommandations audacieuses, le Secrétaire général demandait que le Conseil de sécurité puisse intervenir directement dans les conflits internes en déployant des missions de maintien de la paix préventives et en créant des "couloirs protégés" pour l'acheminement des secours humanitaires, qu'il fasse respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme et qu'il impose des sanctions aux Etats récalcitrants, par exemple l'embargo sur les armes.

Un rapport relativement récent intitulé "La responsabilité de protéger" met en cause la communauté internationale, dont les comportements des dix dernières années seraient responsables des fiascos humanitaires du Kosovo, du Rwanda et de la Bosnie.

Les deux auteurs, Gareth Evans, président de l'*International Crisis Group* et Mohamed Sahnoun, conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique, racontent comment les débats ont tourné "à l'invective et à la guerre de tranchées entre les partisans de l'ingérence humanitaire et les défenseurs inconditionnels de la souveraineté nationale".

G. Evans et M. Sahnoun estiment que, si elles sont parfois nécessaires, les interventions militaires doivent être utilisées avec parcimonie et dans des contextes bien précis. Du reste, le fameux droit d'ingérence devrait plutôt être un devoir de protection, notion qui impliquait initialement le devoir de réagir, de prévenir, et de reconstruire.

Cette grande controverse a eclipsé le débat sur l'aide aux victimes des guerres civiles, qui du coup n'a guère avancé. Près de six millions de déplacés bénéficient de ►

Trop de monde ?

De plus en plus d'organisations tentent d'aider les personnes déplacées.

PAR IAN PIPER

Le problème des personnes déplacées dans le monde a pris une nette ampleur ces dernières années. Il bénéficie d'une attention accrue des médias et implique un nombre croissant d'acteurs de la communauté humanitaire internationale.

Des appels ont été lancés pour que le HCR assume un rôle accru dans l'aide dispensée aux déplacés, et d'autres agences telles que le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont décuplé leurs efforts en faveur de ce groupe de personnes déracinées. Or, pour certains, cela pourrait créer une certaine confusion quant au rôle opérationnel du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Le CICR s'attache depuis fort longtemps à porter assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, dont le nombre actuel, estimé par les Nations Unies, est de 20 à 25 millions de personnes. Cette action, largement reconnue par les gouvernements et les autorités militaires, se fonde sur le droit international humanitaire. Les récentes opérations en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale témoignent de l'engagement continu du CICR.

Toutefois, alors que les guerres deviennent de plus en plus complexes et que le nombre grandissant des acteurs humanitaires constitue le principal changement dans l'aide aux déplacés en une décennie, une approche plus adéquate, une coopération et une coordination renforcées s'avèrent indispensables pour éviter les chevauchements inutiles et la confusion.

Le CICR doit jouer un rôle central, et la manière dont il saura gérer ses relations avec les autres institutions est l'un des grands défis qu'il devra surmonter.

Ces questions doivent être réglées non seulement au siège, mais aussi, et c'est essentiel, sur le terrain où des décisions peu appropriées peuvent être lourdes de conséquences en pertes humaines.

Au sein de la «famille» de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et certains de ses membres mènent déjà des actions en faveur des personnes déplacées. Une coordination doit donc être assurée entre ces institu-

tions et leurs partenaires. La solution serait peut-être que le CICR assume un rôle de direction et de coordination accru, y compris hors du mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge proprement dit.

La relation la plus délicate est celle qui existe entre le HCR et la grande famille de la Croix-Rouge. Intervenant souvent dans les mêmes endroits et en faveur des mêmes personnes, le CICR et le HCR doivent clairement définir leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, ainsi que leur attitude à l'égard des autres organisations qui, cherchant à attirer l'attention des donateurs, viennent aussi apporter leur aide. Ils doivent tout particulièrement prendre en



AFP/GETTY IMAGES/ANDRES CARRASCO

Venir en aide aux plus vulnérables.

compte de nouveaux facteurs, notamment la présence d'éléments ethniques, religieux et même criminels dans les conflits armés, et la multiplication des guerres civiles au cours des 30 dernières années.

UN RÔLE PRÉDOMINANT

Le CICR joue un rôle opérationnel de plus en plus prééminent, se concentrant sur les besoins urgents de toutes les personnes touchées par un conflit armé — non seulement de celles contraintes de fuir leur foyer, mais aussi des populations locales où les déplacés ont cherché refuge, car en vertu des Conventions de Genève, les deux groupes ont droit à une protection.

Dans certains cas, par exemple, les déplacés peuvent aller s'installer ailleurs alors que les

populations locales préfèrent souvent rester pour s'occuper de leurs biens et ont donc besoin d'une plus grande protection.

Le CICR doit aussi définir de façon plus précise ce qu'il entend par "besoins urgents" et par "conséquences directes du conflit". Il doit clarifier dans quelle mesure il va, pendant les périodes de transition, apporter un soutien aux déplacés, notamment ceux qui rentrent chez eux une fois la guerre finie.

Il faut également tenir compte d'un problème de taille : celui des crises oubliées, qui n'étant plus sous le feu des médias, suscitent moins l'intérêt des gouvernements et ne sont plus considérées comme des urgences. Or, les déplacés de longue date, qui ne relèvent pas du mandat du CICR, tombent souvent dans cette catégorie. Leur droit à une assistance peut être mis en question alors qu'ils sont souvent victimes de discriminations et vivent dans la pauvreté, à la périphérie de villes comme Bogota, Sarajevo, Khartoum ou Luanda.

Pour renforcer ses opérations, le CICR a inclus dans son programme de formation un document intitulé "Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays". Il considère en effet que ces principes sont un outil utile dans les domaines que ne couvre pas encore le droit international humanitaire, par exemple le retour des déplacés chez eux ou l'établissement de nouveaux papiers d'identité. Le CICR a contribué à la rédaction de ces principes qui, toutefois, ne constituent pas un instrument juridique contraignant.

Enfin, tout en apportant une assistance concrète aux personnes déracinées, le CICR contribue au débat mondial sur les déplacés, les réfugiés et les migrants.

La responsabilité des Etats, avec lesquels le CICR entretient une relation privilégiée, est particulièrement importante. Les gouvernements à l'origine du problème des déplacements de populations doivent rendre des comptes et reconnaître que les personnes confrontées à une situation précaire et dangereuse ont besoin de sécurité, d'humanité et de justice. Et les Etats qui redoutent les mouvements de population ne doivent pas considérer ces déplacements simplement comme des éléments venant grossir les statistiques de mouvements migratoires. ■

IAN PIPER est chargé des relations avec les médias au siège du CICR à Genève.

VIEUX PROBLÈMES... RÉALITÉS NOUVELLES



guration du camp de réfugiés et d'atténuer les risques d'agressions, notamment contre les femmes.

Le HCR a mis en place des programmes visant à protéger les femmes et améliorer l'accès à l'éducation afin de préparer les jeunes à la vie adulte mais aussi à les mettre à l'abri des violences sexuelles, de l'enrôlement forcé et de la traite.

Au Sri Lanka, des séances d'information apprennent à la population à éviter le danger des mines terrestres qui infestent encore une bonne partie du pays.

En Sierra Leone, des programmes ont été initiés à l'attention des ex-rebelles et enfants soldats démobilisés pour les aider à se réinsérer dans des communautés où ils ont semé la terreur pendant des années.

En outre, dans onze pays africains, un examen des capacités de protection vient d'être parachevé dans le cadre d'un vaste programme d'assistance juridique qui aidera les

pays, en particulier les plus pauvres et les pays en développement, à se doter de structures juridiques et administratives efficaces en matière d'asile et d'immigration.

Ces derniers mois, El Salvador, la République démocratique du Congo, la Moldova, le Paraguay et le Pérou ont adopté pour la première fois une loi sur les réfugiés. L'Ukraine et le Timor-Leste ont adhéré à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967, ce qui porte à 145 le nombre d'Etats signataires.

En Croatie, en Bosnie et au Burundi, la question immobilière et foncière n'est toujours pas réglée. Elle pourrait traîner pendant des années et compromettre le rapatriement volontaire de dizaines de milliers de civils.

Le HCR a encouragé l'intégration des réfugiés dans les pays d'accueil, avec parfois de très bons résultats. Ainsi, le Mexique a naturalisé près de 7600 réfugiés guatémaltèques depuis 1996. Un projet de même ampleur est en préparation en Zambie.

Le HCR a accru ses efforts pour venir en aide aux apatrides dont le nombre est estimé à quelque neuf millions d'individus aux quatre coins du monde et, en Asie centrale, le Kirghizstan a offert une nationalité et un nouveau départ à des apatrides.

En Côte d'Ivoire, le HCR a parrainé un CD d'artistes locaux, un feuilleton télévisé, et des spots à la radio et à la télévision dans le cadre d'une campagne de lutte contre la xénophobie.

A Sanaa, capitale du Yémen, près de 500 fonctionnaires ont suivi des cours de droit sur les réfugiés et les droits de l'homme, en prélude à un vaste effort d'information.

Ces projets sont encourageants, mais il reste tout de même beaucoup à faire pour atteindre l'objectif de protection défini par Ruud Lubbers, qui déclarait tout récemment encore : "Mieux vaut apporter la sécurité que d'obliger les gens à aller la chercher ailleurs. Et quand la communauté internationale ne le fait pas, comme c'est si souvent le cas, nous devons défendre le droit de chacun à demander et obtenir l'asile." ■

Le retour dans le pays d'origine est la meilleure solution pour les réfugiés : plus de 2 millions d'Afghans sont rentrés chez eux depuis début 2002.

l'aide du HCR – alors qu'officiellement ils ne relèvent pas de son mandat. Comme leur drame est semblable à celui des réfugiés et qu'ils vivent le plus souvent dans des zones d'opérations du HCR, cette aide semble souvent aller de soi.

Mais chaque nouvelle crise soulève les questions de principe et les mêmes difficultés opérationnelles, comme on l'a vu tout récemment avec la guerre en Iraq.

Les mêmes questions se sont posées au HCR et aux milieux humanitaires : le HCR devait-il intervenir, nonobstant le fait que son mandat ne couvrait pas les déplacés ? Dans l'affirmative, avait-t-il les moyens de le faire compte tenu de ses contraintes budgétaires ? Et dans la négative, devait-il passer le flambeau à d'autres acteurs, quitte à les voir monopoliser une scène humanitaire de plus en plus concurrentielle et surpeuplée ?

Toutes ces questions se poseront sans doute encore pendant plusieurs années.

UNE PROTECTION PRESQUE INVISIBLE

Loin de l'actualité télégénique comme la guerre en Iraq, des caméras de télévision, du battage médiatique et des grandes tribunes internationales, les humanitaires du HCR poursuivent "le travail presque invisible de la protection", pour reprendre la formule d'un rapport sur la question.

Un travail discret mais opiniâtre, fait d'une myriade de gestes quotidiens, de projets petits et grands : délivrer des papiers d'identité et enregistrer les réfugiés pour réduire les risques de détention et d'expulsion arbitraires. Construire des bases de données conjointement avec les administrations locales, comme le fait actuellement le HCR en Equateur pour aider les réfugiés colombiens à obtenir plus facilement leurs papiers. Faire délivrer des cartes d'identité non seulement aux hommes, mais aussi aux femmes, comme cela a été pour la première fois le cas en Côte d'Ivoire, en Géorgie, en Guinée et au Yémen. Faire venir des policiers canadiens en Guinée pour essayer de réétudier la confi-

ANGOLA

L'espoir RETROUVÉ

Meurtri par trois décennies de conflit, l'Angola a peut-être une chance de croire enfin à la paix.

PAR FERNANDO DEL MUNDO

TEL UN PHÉNIX, L'ANGOLA RENAÎT de ses cendres, après trente ans de guerre civile. Ecoles, dispensaires, hôpitaux, routes et logements sont en cours de reconstruction dans cette nation du sud-ouest de l'Afrique. Et surtout, réfugiés et déplacés prennent le chemin du retour.

Plus d'un million de personnes, en majorité des civils, ont été tuées, quatre millions ont été déplacées à l'intérieur du pays et près de 500 000 autres ont cherché refuge dans les pays limitrophes au cours de l'un des conflits les plus longs du monde.

Mais suite à l'accord de paix signé en avril 2002 entre le gouvernement et le mouvement rebelle angolais, l'UNITA, quelque 1,6 million de déplacés ont spontanément regagné leurs villes et leurs villages dans ce pays deux fois plus grand que le Texas, regorgeant de pétrole, de diamants et autres minéraux, ainsi que de terres fertiles.

Au début de l'été, le HCR a commencé à organiser le rapatriement des réfugiés, et a ouvert des routes en provenance des pays voisins – Namibie, République démocratique du Congo et Zambie – à mesure que le rythme des retours s'intensifiait.

Dans la province orientale de Moxico, un vent d'optimisme se lève sur les décombres de la guerre. Davide Zeferino, 41 ans, ancien professeur de mathématiques, a marché pendant dix jours du camp de réfugiés de Meheba, en Zambie, pour retourner dans la ville

de Cazombo et inspecter les lieux avant de demander à sa femme et leurs sept enfants de le rejoindre.

Il a emporté avec lui 10 kilos de riz et de vêtements qu'il a vendus pour pouvoir ouvrir un petit commerce de poisson séché. Mais il compte sur ses diplômes pour intégrer plus tard une organisation non gouvernementale ou internationale. "La vie est très difficile ici, concède-t-il, mais on arrive à s'en sortir et avoir foi en l'avenir."

Maria Clara Bambi, qui avait quitté le pays en 1978, a transformé un tas de gravats en une coquette maisonnette à Cazombo. Exilée à Kinshasa, la capitale du Congo, elle y a appris la pâtisserie, ce qui lui permet aujourd'hui de gagner modestement sa vie. Avec ses cheveux teints en blond, sa veste rose fuchsia sur une chemise bleue et un jean, chaussée de mocassins noirs de chez Tod's, Dona Maria, comme l'appellent ses voisins, claironne son optimisme. "La guerre, tout ça, c'est fini !"



UNHCR/C.MITENBAUM/DP/ANG-2003

Parés pour le retour !

UN ESPOIR TEINTÉ DE PRUDENCE

Le long de la grand-route qui mène à Cazombo, une dizaine de tentes et de huttes abritent des soldats démobilisés depuis plusieurs semaines, dans l'attente de leur réhabilitation. Ils symbolisent une forme d'espoir – que le conflit soit réellement terminé – mais un espoir tempéré par tout ce qu'il reste à faire pour panser les plaies de la guerre.

Dans le nord du pays, les rapatriés rebâtissent leurs habitations en ruines. La commune de Kuimba, détruite à 60% pendant la guerre, était déserte jusqu'à il y a un an. Aujourd'hui, un peu plus de la moitié de ses 25 000 habitants sont revenus. "Le lieu a été envahi par la végétation, mais à leur retour, les habitants ont repoussé la forêt", explique fièrement Alexander Gomes, coordinateur local pour l'éducation.

Malgré l'euphorie générale, certains signes incitent à la prudence. La plupart des infrastructures du pays ont été détruites, et partout les édifices, les façades des boutiques, des casernes et des églises, dont beaucoup sont l'héritage de 400 ans de domination portugaise, sont criblées de balles. Il faudra des années, sinon des décennies, pour réparer les dommages.

D'après le délégué du HCR en Angola, Janvier de Riedmatten, "De nombreuses localités ne disposent pas encore des infrastructures de base indispensables au retour des habitants" – raison pour laquelle l'agence n'aide pour l'instant que les personnes qui réintègrent des communautés viables.

TRUFFÉE DE MINES

L'Angola est l'une des régions les plus truffées de mines au monde. Pendant le conflit, plus de 100 000 personnes ont été mutilées et désfigurées par ces pièges mortels qui constituent encore une terrible menace. Plus tôt dans l'année, le tout premier convoi de rapatriés depuis la Zambie a été retardé d'un mois après la découverte d'un obus anti-char près de la route qu'il devait emprunter, bordée de hautes herbes empêchant toute visibilité à travers la forêt vierge.

Il n'est pas évident de renoncer à la sécurité relative d'un camp de réfugiés, avec ses écoles, ses services médicaux et ses centres de formation, pour un avenir incertain – surtout pour les personnes particulièrement vulnérables.

Ainsi Catherine Kadina-Mungeko, 45 ans : la guerre lui a pris son mari, la maladie a emporté deux de ses enfants. Lors de la reprise des combats en 1998, elle a eu une jambe arrachée par une mine alors qu'elle attendait son cinquième enfant. "Je ne pourrai rentrer que quand tout sera tranquille", confie-t-elle.

Isabelle Lututala, 60 ans, a fui une première fois le pays en 1973. Elle y est retournée puis est repartie au gré des soubresauts du conflit. Dans l'intervalle elle a perdu quatre de ses neuf enfants – une fille et trois fils – dont un a été abattu sous ses yeux.

Cette fois, elle est catégorique : "Quand je reviendrai vivre dans mon pays, ce sera pour ne plus jamais devoir le quitter." ■

L'EAU



PLUS QUE TROIS JOURS À VIVRE...

Sécheresse au
Sahel, 1974.

LES CENTAINES DE MILLIERS DE RÉFUGIÉS RWANDAIS que la terreur chassait hors de leurs frontières devaient se heurter à une cruelle désillusion. A leurs pieds, sous le soleil tropical, scintillait l'immense étendue du lac Kivu, offrant à cette cohorte de déracinés l'espoir d'accéder à cette gigantesque réserve d'eau, synonyme de survie.

Mais l'exode se poursuivait sans relâche, les réfugiés ont été repoussés de plus en plus loin du lac, pour finalement s'installer à des dizaines de kilomètres de là, sur un plateau aride de roches volcaniques noires et grises.

Durant l'été 1994, pour tenter d'échapper au génocide, plus d'un million de Rwandais ont afflué en l'espace de quelques jours au Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo). Dans les semaines qui ont suivi, malgré une aide internationale de plusieurs milliards de dollars, 60 000 réfugiés ont perdu la vie à cause du cycle infernal du manque d'eau et des maladies dont,

bien entendu, le choléra.

La population mondiale ayant plus que doublé au cours des 60 dernières années, un nombre croissant de personnes sont confrontées à des pénuries d'eau qui menacent leur santé, leur bien-être économique, leur environnement et jusqu'à leur vie, comme pour ces réfugiés rwandais. Presque partout, les nappes souterraines, qui alimentent deux milliards d'êtres humains, voient leur niveau baisser de manière alarmante.

Environ 450 millions de personnes dans 29 pays souffrent en permanence des pénuries d'eau. Un individu sur six n'a pas accès à l'eau potable et plus de deux milliards d'individus vivent sans structures d'assainissement. Les maladies transmises par l'eau tuent un enfant toutes les huit secondes et sont responsables de 80% de l'ensemble des pathologies et des décès dans le monde en développement.

Les réfugiés et les déplacés comptent parmi les plus vulnérables des vulnérables.

Les personnes déracinées fuient en général les nations les plus pauvres du monde pour trouver refuge dans des pays tout aussi déshérités. Les camps de réfugiés sont souvent situés dans des régions à faible densité de population, avec peu d'infrastructures et surtout peu d'eau.

CHALEUR ET SÉCHERESSE

La corne de l'Afrique, où depuis des décennies affluent des centaines de milliers de réfugiés du Soudan, d'Erythrée, d'Ethiopie et de Somalie, est l'un des endroits les plus chauds et secs de la planète. Le Soudan compte environ quatre millions de déplacés errant sur les routes d'un pays qui n'est en grande partie que désert et broussailles. Même quand l'eau est là, tout près, comme dans le cas des réfugiés rwandais, elle peut être difficile d'accès en raison de problèmes politiques ou militaires.

Dans des régions aussi ingrates, souvent inaccessibles, au beau milieu d'une guerre, l'eau, indispensable source de vie, peut s'avérer d'un coût prohibitif et difficile à acheminer. Un adulte peut tenir plusieurs semaines sans manger, mais dans des conditions extrêmes, s'il est privé d'eau pendant deux ou trois jours, cela équivaut à une sentence de mort.

Au Zaïre, l'armée américaine a utilisé de gros avions-cargos, des Galaxy, pour transporter des stations de pompage à l'autre bout du monde et tirer de l'eau du lac Kivu. Il fallait alors 10 000 dollars par jour pour extraire la quantité d'eau minimale requise – environ 7 litres quotidiens par personne – pour les 200 000 réfugiés, le plan d'eau n'étant pourtant situé qu'à quelques kilomètres du camp.

Pendant les années 90, dans certaines régions de la corne de l'Afrique, des réfugiés ont dû survivre avec moins de trois litres par jour.

L'accès à l'eau constitue un droit humain fondamental. Le HCR est donc déjà impliqué, avec des partenaires comme l'Oxfam, spécialiste de l'eau, dans une série de projets liés à l'approvisionnement en eau : acheminer des réserves par camions-citernes jusqu'à des camps isolés, creuser des puits, entretenir les groupes électrogènes et les pompes, mais aussi construire des barrages, réhabiliter les lacs et les rivières afin de préserver l'environnement et, quand cela est possible, encourager la pêche artisanale et la petite agriculture pour aider les réfugiés à devenir autosuffisants.

Pour marquer l'Année internationale de l'eau, en 2003, le HCR a engagé une étude visant à identifier les lacunes des programmes mis en place pour approvisionner en eau potable les 20 millions de personnes dont il a la charge dans le monde.

Les améliorations porteront sans doute sur la collecte et l'exploitation plus systématique des données, une coopération renforcée avec d'autres organismes et



UNHCR/C.SHIRLEY/ZS/LBR • 1997

une meilleure utilisation des nappes souterraines et des bassins d'eau de pluie.

A condition que les fonds suivent, bien sûr. Avec le resserrement des budgets, l'agence pour les réfugiés a dû réduire considérablement les sommes destinées à la recherche et au développement, à la formation et aux projets sur le terrain.

“Nous devons apprendre la valeur de l'eau”, déclarait récemment le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en faisant allusion au gaspillage que l'on fait de l'or bleu dans certaines contrées du globe.

Cette leçon, bien des réfugiés l'ont apprise... à leurs dépens. ■

Libéria : l'eau, source de vie.

COLOMBIE

“Aujourd’hui nous sommes là, DEMAIN NOUS DISPARAÎTRONS”

En Colombie, les populations indigènes et les plus démunis sont pris dans la tourmente du conflit.



UNICEF/W. SPINDLER/DY/COL-2003

Les populations indigènes de Colombie ont été extrêmement fragilisées par le conflit qui déchire leur pays.

PAR WILLIAM SPINDLER

AU CŒUR DE LA FORÊT AMAZONIENNE, des laboratoires clandestins transforment les feuilles de coca en cocaïne. Les puissants syndicats du crime, les guérilleros et les paramilitaires se livrent un combat sans merci pour le contrôle de ce commerce lucratif, n'hésitant pas à avoir recours à la tactique de la terre brûlée et aux meurtres en série.

L'armée régulière, soutenue par les Etats-Unis, a récemment intensifié sa campagne d'élimination du narcotrafic et de ses parrains. Pistes d'atterrissement hyper protégées, baraquements militaires, barrages et patrouilles lourdement armées criblent le paysage. Du haut du ciel, des avions pulvérisateurs lâchent des nuages toxiques de produits chimiques pour détruire les champs de coca.

L'épicentre de toute cette ébullition est la province de Putumayo, située dans le sud de la Colombie, désormais devenue l'une des plus dangereuses de ce pays déchiré d'Amérique du Sud.

Terrorisés, les petits paysans sont de plus en plus nombreux à abandonner leurs villages pour se mettre à l'abri dans des sites urbains considérés comme relativement plus sûrs.

Selon les estimations des organisations non gouvernementales, trois millions de personnes auraient été déracinées – chiffre jugé trop élevé par le gouvernement – et seraient devenues des déplacés internes sur le sol colombien ou des réfugiés dans les pays voisins. Plus de 200 000 personnes ont été tuées dans ce cycle interminable de la violence où l'armée, les grands propriétaires terriens, et des groupes armés irréguliers se disputent âprement le territoire, le pouvoir et l'argent, non seulement à Putumayo mais aussi dans d'autres régions du pays.

UN LOURD TRIBUT

Dans ce carnage, les peuples indigènes et les régions les plus pauvres de la Colombie ont payé un tribut extrêmement lourd. Les petits groupes ethniques risquent non seulement d'être assassinés ou déplacés, mais de perdre à jamais leurs traditions et leurs cultures ancestrales.

Dans un village à moitié déserté de la province de Putumayo, un chef indigène s'inquiète : "Malheureusement, nos terres sont d'une grande importance stratégique pour les groupes armés. Ils ont tué beaucoup d'entre nous. Ils essaient d'enrôler nos jeunes par la force ou la persuasion. Beaucoup de familles ont été déplacées."

Le territoire des membres de l'ethnie cofan, près de la frontière équatorienne, est également menacé. Pourtant "la terre est notre bien le plus précieux", souligne un responsable cofan. Si nous perdons notre territoire, nous n'existerons plus en tant que communauté, nos traditions, notre culture, seront anéanties, il ne nous restera plus rien. Nous irons à la dérive. Aujourd'hui nous sommes là, demain nous disparaîtrons."

Au nord, la plupart des 20 000 Sikwanis de l'ethnie guahibo vivant le long de la frontière avec le Venezuela ont fui, au printemps dernier, les combats entre paramilitaires et guérilleros des FARC, principal groupe de gauche en Colombie.

L'an dernier, un tiers des 4500 Kankuamos ont été chassés de la Sierra Nevada de Santa Marta. Dans cette région, les origines de l'univers reposent sur quatre piliers, chacun appartenant à l'une de ses principales entités ethniques. Or la brutale éviction des Kankuamos a bouleversé ce délicat équilibre culturel, comme le souligne l'Organisation nationale indigène de Colombie (ONIC).

“SANS PAPIERS, NOUS N'AVONS NI SÉCURITÉ,

Les Tule (Kuna), les Bari, les Embera et d'autres ethnies de la Sierra Nevada, de Naya et de Chocó subissent également des pressions.

RÉAGIR

Des associations locales, aidées par l'agence pour les réfugiés, ont commencé à réagir.

Le HCR apporte un soutien à l'Organisation des zones indigènes de Putuyamo (OZIP), qui fournit à son tour une aide concrète, des conseils juridiques et des séances de formation à la population ainsi qu'aux représentants des autorités locales (*cabildos*), tout en menant des recherches sur les diverses formes de culture indigène.

Cette coopération s'est avérée fructueuse pour tous lorsque l'OZIP a pu négocier un accord avec le gouvernement afin de dédommager les fermiers qui avaient volontairement renoncé à cultiver 6000 hectares de coca.

Des guérisseurs indigènes, appelés *mambadeores de coca*, utilisent eux aussi la feuille de coca – mais à des fins bien plus bénéfiques – pour traiter, selon leur médecine traditionnelle, les personnes traumatisées par le conflit. Les guides spirituels, ou *taitas*, utilisent une vigne appelée *yagé*, qui représente pour le peuple cofan “un élément spirituel de notre vie et nous permet, lors des cérémonies rituelles, d'offrir un modèle de vie à nos enfants”.

Les papiers d'identité sont aussi importants que les médicaments ou la nourriture dans un pays où l'absence de documents officiels peut signifier la mort si l'on se retrouve face à des miliciens, ou empêcher de recevoir de l'aide.

A une autre époque, il y a très longtemps, “c'était la seule *cédula* (carte d'identité) que l'on avait”, confie un chef traditionnel cofan en montrant la rangée de colliers multicolores ornant son cou. “Cela suffisait à nous identifier.”

Mais les temps ont changé. Aujourd'hui, “sans *cédula* vous n'existe pas”, renchérit un autre chef indigène. Il nous faut des papiers pour notre sécurité, pour nous adapter aux besoins de la société, pour avoir accès aux soins médicaux et à l'éducation. Sans documents on ne peut même pas enregistrer nos morts.”

Pour améliorer la situation des populations indigènes, un projet mené par le Bureau national de l'état civil et le HCR a déjà permis la distribution de documents d'identité à 140 000 déplacés.

MASSACRE

Comme les indigènes, les régions les moins développées du pays ont particulièrement souffert.

Chocó, une bande de jungle tropicale coincée entre la chaîne des Andes et l'océan Pacifique, dans le nord-ouest du pays, est la plus pauvre de toutes.

La capitale régionale, Quibdó, abrite plus de personnes déplacées par habitant – des dizaines de milliers – que n'importe quel autre centre urbain de Colombie.

Le long des rivières avoisinantes d'Atrato, de San Juan et de Baudó, des centaines de milliers de civils, en majorité indigènes et afro-colombiens, sont pris dans la tour-

mente de la guerre. Les bandes armées qui contrôlent les cours d'eau leur interdisent de pêcher, de chasser ou de ramasser du bois.

Nourriture, médicaments, carburant et autres denrées essentielles sont interceptés et détournés par les bandits.

Même se rendre d'un lieu à un autre est très périlleux: au moins 600 personnes ont été tuées ces dernières années, selon l'Association afro-colombienne, l'ACIA.

Les habitants de San Martín ont fui les combats à quatre reprises, mais quand une unité de la marine et les guérilleros se sont affrontés en avril dernier, ils ont dû s'enfuir une fois de plus, sans doute la dernière, car ils ont juré de ne plus jamais retourner à San Martín.

Quant à la ville de Bojayá, elle commence à peine à se remettre du drame le plus meurtrier de cette guerre sanguinaire.

Il y a un an, en effet, 119 civils, dont beaucoup d'enfants, ont été tués et des centaines d'autres blessés quand une bombe est tombée sur l'église où ils s'abritaient au plus fort des affrontements entre les guérilleros des FARC et les paramilitaires.

Une semaine après le massacre, une équipe du HCR s'est rendue à Bojayá avant d'établir un bureau à Quibdó. La région de Chocó a été l'une des premières à bénéficier du Plan d'action humanitaire, une initiative conjointe des agences de l'ONU pour cibler des zones particulières avec un ensemble de projets coordonnés.

Dans un quartier ouvrier de Quibdó, les professeurs de l'école La Gloria ont été formés pour répondre aux besoins spécifiques des nombreux enfants déplacés qui comptent parmi les 1200 élèves de l'établissement. L'équipe enseignante et les associations de parents sont renforcées et de nouvelles salles de classe sont en cours de construction.

Dans un autre quartier de la ville, un centre culturel pour les jeunes déplacés, financé par le HCR, offrira des activités de danse, de musique, de théâtre et de littérature, et ce sont les jeunes qui le construisent. “Nous n'investissons pas dans des infrastructures mais dans la communauté”, explique Jovanny Salazar, responsable du HCR sur le terrain. “Nous voulons que les jeunes bâtissent eux-mêmes leur centre, qu'ils acquièrent des compétences pratiques, qu'ils aient des alternatives.”

Un projet de pêche près de Bojayá devrait aider 850 familles. Dans la ville de Napipi, on reconstruit quelquesunes des maisons détruites. Comme les groupes indigènes, les déplacés installés dans la région de Chocó reçoivent des papiers d'identité.

Une vedette du HCR fait la navette sur l'Atrato, pour rassurer les communautés isolées le long du fleuve et leur permettre de garder un lien avec le monde extérieur.

Mais en attendant, alors que le conflit se poursuit, les peuples indigènes assiégés pleurent la destruction de tout un pays. Un chef régional Naya n'a pas caché son désespoir: “La Colombie est le pays qui offre la plus grande biodiversité au monde, dont 75% se trouvent sur les territoires des peuples indigènes. En nous détruisant, ils détruisent l'ensemble de l'humanité.” ■

UNHCR/B. HEGER/CIS/COI • 2003



Une école dans l'une des régions les plus pauvres de Colombie.

À TRAVERS LE MONDE

COLombie

Il y a des images de mort, de viol et de fantômes. Mais il y aussi, avant la flambée de violence, des images sereines et rassurantes comme celle d'une *mamá* face à ses fourneaux ou le sourire de la petite sœur.

Pendant plus de deux ans, Shin Takeda et le *AjA Project* ont fourni des caméras instantanées à de

jeunes déplacés et réfugiés en leur demandant d'illustrer par des clichés, leur vie, leurs espoirs, leurs souffrances.

Les photos qui suivent et les textes qui les accompagnent font partie d'une exposition itinérante consacrée aux enfants déracinés de Colombie.

PHOTOS : AVEC L'AIMABLE AUTORISATION DU AJA PROJECT



Jazmín / 11 ans

Ils ont tué plein de gens à Pines, ils ont violé des filles. L'année dernière, par exemple, ils ont torturé un homme, ils l'ont coupé en deux et laissé tout nu par terre. On a trouvé des filles mortes, là-bas. Des fois, ils violent les filles, ils les tuent et puis ils les abandonnent jusqu'à ce qu'on découvre leur corps. C'est pour ça que j'ai pris cette photo.



José William / 10 ans

Quand on pouvait, on jouait au ballon ou alors, mon frère courait derrière les voitures et moi, j'allais jouer avec mes amis... Parfois, je voyais que mes parents étaient tristes quand on ne pouvait pas sortir parce que des enfants avaient été kidnappés et emmenés par les guérilleros et tout ça. Mes parents étaient vraiment très malheureux... Je suis content parce qu'ici je peux sortir tranquille et je peux jouer en paix avec mon frère, comme j'en ai toujours rêvé.



Elver José / 12 ans

Ça me fait penser à quelque chose comme la mort, on dirait des fantômes.



Jenny Mayerly / 12 ans

On dormait tous dans un lit comme ça. Quand les guérilleros sont venus et ont menacé mon papa, il a juste allumé la lumière. Alors ils ont cassé les ampoules et on s'est retrouvés dans le noir. Après, ils ont commencé à fouiller partout. Ils ont emmené papa dehors et lui ont donné un coup de machette et maman avait très peur, elle a commencé à pleurer, nous aussi... Mon pauvre petit frère, il est devenu comme ça parce que maman prenait plein de médicaments à cause de ses maux de têtes et de dents. C'est pour ça qu'il est comme ça, maintenant. On a tout fait pour l'aider à voir de nouveau.

Sol Marina / 10 ans

On adore notre petite sœur parce que quand papa n'est pas là, c'est nous qui prenons soin d'elle. Maman nous a quittés quand on était petits, moi j'avais trois ans et ma grande sœur huit... Maintenant on doit partir d'ici parce que ma belle-mère ne veut plus de nous, alors on est obligés d'aller à Tolima (*une autre province*).





Gustavo Angel / 14 ans

La cuisine où on vivait avant était la même que celle-ci. Quand l'armée est arrivée, les soldats ont lancé des bombes pour tuer les guérilleros. Nous, on n'a pas été touchés mais un des guérilleros a tué mon oncle parce qu'il ne voulait pas se battre avec eux. J'avais quatre ou cinq ans. J'ai pleuré parce qu'ils avaient tué mon oncle et je ne savais pas quoi faire. Je suis parti, j'ai traversé la forêt et puis la montagne et je suis arrivé ici la nuit. J'allais vraiment mal. Maman s'est évanouie : elle a eu une crise cardiaque.



DESSIN PAR STEVE BELL, THE GUARDIAN, 11 FEVRIER 2000.

Les médias et les demandeurs d'asile : victimes un jour, parasites le lendemain.

“Les réfugiés sont les premières victimes des persécutions et des actes de terrorisme et non leurs auteurs.”

Le Haut Commissaire Ruud Lubbers.

“La protection est un service spécialisé qui nécessite beaucoup de personnel et qui ne peut pas être évalué selon les mêmes critères que la distribution de secours. C'est la raison d'être, la valeur ajoutée du HCR.”

Note interne du HCR sur la protection.



“L'insécurité perdure, les camps ont été infiltrés par des éléments armés, des réfugiés sont arrêtés ou renvoyés de force chez eux. Ils n'ont pas accès aux procédures normales de demande d'asile et sont privés de papiers d'identité.”

Extrait d'un récent rapport du HCR sur la protection.

“Ils n'existent pas, ce sont des fantômes politiques, ils n'ont pas de domicile légal, de pays ou d'identité.”

Commentaire d'un expert sur le sort des quelque neuf millions d'apatriades.



“S'il y avait des charniers en Iraq, à Rafha, le camp entier était une tombe pour les vivants.” “Sa mère et son père sont morts, et il ne le sait pas encore.” “C'est comme si mon âme était revenue dans mon corps.”

Témoignage des premiers réfugiés irakiens rapatriés, décrivant leur exil et à la fois le choc et le bonheur du retour au pays.



“Ma femme et nos deux enfants sont morts. Aujourd'hui, j'ai tellement faim que j'ai peur de mourir moi aussi. Je vois double, et la nuit j'ai très mal au ventre. Pouvez-vous m'aider ?”

Le révérend Terrance Dudley, réfugié à Monrovia, capitale du Libéria.



“Ce qui prouve à quel point nous sommes devenus faibles et naïfs, c'est le fait que nous donnions une couverture sociale à des gens qui se préparent à nous poignarder dans le dos.”

Déclaration illustrant la croisade acharnée de certains journaux britanniques contre les faux demandeurs d'asile.



“J'ai tout entendu, mais je n'ai rien pu faire. J'étais totalement impuissant.”

Un fermier congolais décrivant le massacre de son épouse, leurs huit enfants et ses deux frères par des miliciens.



“Nous ne pouvons pas oublier le passé, mais nous devons regarder vers l'avenir. Les citoyens kosovars doivent assurer la sécurité des minorités du Kosovo.”

Le président Ibrahim Rugova, incitant les 200 000 Serbes ayant pris la fuite en 1999 à rentrer au Kosovo.



“Les paramilitaires nous ont dit que si nous refusions de partir ils nous mettraient à genoux, nous violeraient puis nous massacreraient.”

Un villageois indien de Colombie.

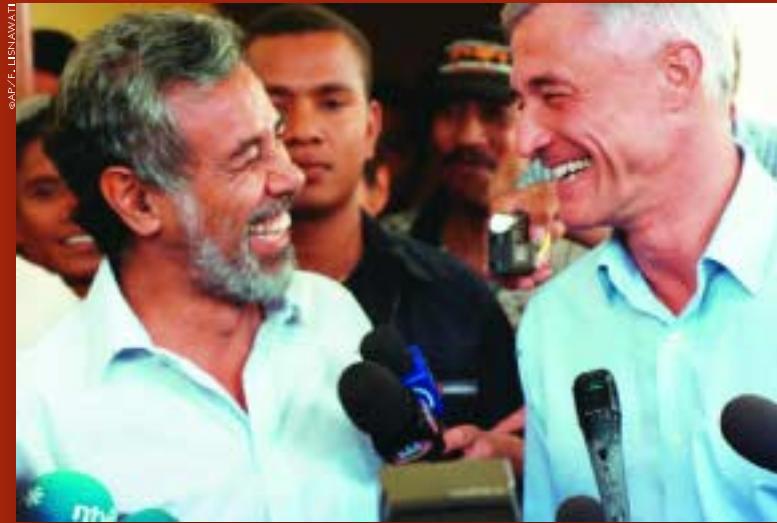


“Je me demande si le système de contrôle de l'immigration au Japon ne privilégie pas le divertissement au détriment des réfugiés.”

Sadako Ogata, ancien Haut Commissaire, à propos des quelque 100 000 artistes étrangers accueillis chaque année par le Japon contre 26 personnes acceptées en tant que réfugiés en 2001.

Sergio Vieira de Mello

15 mars 1948 – 19 août 2003



Bref moment de détente pour Sergio Vieira de Mello (à droite) et le Président du Timor-Leste Xanana Gusmao, lors du processus d'indépendance.

“Jai été envoyé ici avec pour mission d'aider le peuple iraquin et les responsables de l'administration de ce pays à retrouver la liberté, à reprendre le contrôle de leur destin et de leur avenir.”

C'est en ces termes éloquents que Sergio Vieira de Mello décrivait sa dernière mission, peu de temps après son arrivée en Iraq en juin dernier. Au lendemain de sa mort et celle de 22 collègues, lorsqu'un camion chargé d'explosifs a détruit le siège des Nations Unies à Bagdad, ces paroles sont aujourd'hui synonymes d'une épipalte non seulement de l'issue tragique de la mission de Sergio Vieira de Mello à Bagdad, mais aussi du parcours d'une carrière et d'une vie consacrées aux plus vulnérables, en Afrique, en Asie, au Kosovo et au Timor-Leste.

De nationalité brésilienne, il a d'abord étudié dans son pays. Puis il a poursuivi ses études à Paris, où il obtient un doctorat d'Etat à la Sorbonne. Polyglote – il parlait couramment le portugais, l'espagnol, le français et l'anglais – Sergio Vieira de Mello a entamé sa carrière aux Nations Unies en 1969, en tant qu'assistant de rédaction au HCR.

Pragmatique, discret, citoyen du monde en développement, d'une élégance naturelle grâce à laquelle il était tout aussi à l'aise dans un camp de réfugiés que dans les hautes sphères de la politique, Sergio Vieira de Mello a servi le HCR dans divers points chauds du monde. En 1996, il est nommé Haut Commissaire assistant du HCR.

En 1998, Sergio Vieira de Mello se rend à New York en tant que Coordinateur des Nations Unies pour les affaires humanitaires et les secours d'urgence. Représentant spécial du Secrétaire général Kofi Annan, il prend part aux opérations de rétablissement de la paix au Kosovo, puis au

Timor oriental (aujourd'hui le Timor-Leste), où il guide le pays sur la voie de l'indépendance, sans doute sa plus grande réussite.

En septembre 2002, il est nommé au poste de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme mais il doit s'absenter, pour une mission de quatre mois, en tant que Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies en Iraq.

Sergio Vieira de Mello avait pressenti le danger : “Les Nations Unies sont vulnérables car nous sommes exposés à quiconque tentera de nous prendre pour cible”, avait-il récemment déclaré au Conseil de sécurité des Nations Unies, juste avant de retourner au Moyen-Orient.

“Trop souvent, ce sont les meilleurs qui sont envoyés dans des lieux synonymes de tous les défis et tous les dangers”, a déclaré le Haut Commissaire Ruud Lubbers à l'annonce du décès de Sergio Vieira de Mello. “Mais Sergio a payé son engagement au prix de sa vie. C'était un vrai gentleman... qui se battait pour la défense des droits de l'homme et la dignité des opprimés.”

Le Secrétaire général Kofi Annan a déclaré : “La disparition de Sergio Vieira de Mello constitue un coup dur pour les Nations Unies et pour moi-même. La mort d'un collègue est difficile à accepter, mais je ne peux penser à personne d'autre dont la disparition manquera autant aux Nations Unies que celle de Sergio.”

L'ancienne ambassadrice des Etats-Unis auprès de l'ONU, Nancy Soderberg, résume ainsi la fin brutale d'une éblouissante carrière coupée court par une attaque à la bombe : “Il s'entretenait avec les rois, les diplomates et les réfugiés avec le même enthousiasme et le même respect.”