

11 Une nouvelle dynamique des déplacements

La dynamique des déplacements a beaucoup changé pendant le demi-siècle d'existence du HCR. Cela est aussi vrai de la réponse internationale apportée aux problèmes du déplacement forcé. À ses débuts, le HCR s'occupe des réfugiés européens dans le climat tendu de la guerre froide. L'organisation joue ensuite un rôle important pendant la décolonisation, en grande partie en raison de la vague de solidarité internationale à l'endroit des réfugiés des guerres de libération nationale. Dans les années 1970 et 1980, les superpuissances, qui évitent toute confrontation politique et militaire directe, expriment leur franche hostilité mutuelle par le biais de guerres par pays interposé, guerres immensément destructrices qui produisent des réfugiés par millions. La mission du HCR se développe considérablement, à la fois dans son champ d'action et par l'ampleur de ses opérations, en répondant aux besoins d'une grande partie de ces réfugiés, dont certains connaîtront un exil de plusieurs dizaines d'années.

Au début des années 1990, l'univers dans lequel opère le HCR change encore profondément. La bipolarité politique prend fin tout comme les guerres par pays interposé, encore que certaines d'entre elles se prolongent selon une logique intrinsèque, sans le soutien des superpuissances. Les interventions extérieures dans un conflit deviennent moins risquées puisqu'il n'y a plus de menace de représailles de la part d'une superpuissance qui en aurait été le parrain à l'époque. Très souvent, les aspects idéologiques de ces conflits cèdent le pas à ceux liés à l'appartenance des individus qu'elle soit ethnique, religieuse, nationale, clanique, linguistique ou géographique. Beaucoup de ces conflits sont alimentés par les intérêts économiques d'une ou plusieurs des parties belligérantes.

Ces conflits se déroulent généralement à l'intérieur des frontières nationales, mais sont souvent envenimés par l'implication de groupes opérant à partir d'autres pays. Ces groupes sont formés de personnes de même origine ethnique ou religieuse, y compris des réfugiés et des diasporas politiquement actives. Dans la mesure où ces conflits ne sont plus associés à une lutte d'influence géopolitique, beaucoup des victimes de la violence et de la persécution, forcées d'abandonner leur foyer, sont oubliées par les grandes puissances qui n'ont plus d'intérêts nationaux vitaux à défendre. En réponse à ces crises, le rôle et les responsabilités du HCR n'ont cessé d'évoluer pendant les années 1990 et, sans aucun doute, continueront à le faire alors que l'organisation tentera de répondre aux défis du xx^e siècle.

Le défi de la globalisation

Les conséquences politiques profondes de la fin de la guerre froide s'ajoutent à l'impact d'une autre grande tendance née au xx^e siècle et qui ne cesse de se développer irrésistiblement au début du xx^re. Elle se manifeste par un mélange complexe d'innovations technologiques, institutionnelles, organisationnelles, culturelles et sociales que l'on a réunies sous le nom de « globalisation ». Sur le plan économique, celle-ci se traduit par une

forte augmentation de la rapidité des transactions, couplée à une baisse des coûts (notamment s'agissant d'argent et d'information), avec pour corollaire la montée en puissance du volume et de la valeur de toutes sortes d'échanges. Sur le plan culturel et social, la globalisation s'accompagne d'une explosion des « moyens de communication », devenus bon marché et instantanés, et d'une convergence des valeurs et des attentes pour tous dans le monde entier. Parmi les produits de la globalisation, on peut citer des nouveautés aussi disparates que les fraîches aspirations à la démocratie et les animations de Walt Disney.

Le processus de globalisation fait fi des barrières nationales et se répercute alors sur la protection des réfugiés. En effet, le dispositif actuel de protection des réfugiés a été conçu par (et pour) un système centré sur le pouvoir de l'État. Aux termes de la Convention de 1951 des Nations Unies sur les réfugiés, un réfugié est une personne qui ne peut se réclamer de la protection de son propre pays et qui a traversé une frontière internationale marquant les limites du territoire souverain de ce pays. Or force est aujourd'hui de s'interroger sur la pertinence de notions comme la « souveraineté » et les « frontières nationales », au moment où les États perdent une bonne part de leur capacité à contrôler ce qui traverse les frontières et même ce qui se passe à l'intérieur.

Les biens et les capitaux n'ont jamais circulé aussi facilement qu'aujourd'hui, et les hommes d'affaires, les touristes et les étudiants ne cessent de traverser des frontières de plus en plus invisibles. Mais les gouvernements tiennent toujours à contrôler le mouvement des intrus et prennent des mesures strictes pour empêcher les voyageurs non autorisés à pénétrer sur leur territoire, ce qui empêche souvent les personnes qui ont besoin de protection d'atteindre un pays où elles puissent se trouver en sécurité.

La globalisation a beaucoup d'autres conséquences, positives ou négatives. Si pratiquement plus aucun recoin du monde n'y échappe, son impact diffère considérablement d'un lieu à l'autre. Les mutations rapides associées à l'expansion de l'économie de marché globale creusent l'écart entre les États les plus pauvres et les États les plus riches. Cela n'est pas sans conséquence pour les mouvements migratoires sur le plan mondial, en particulier du fait d'une marginalisation accrue de certains groupes dans les pays industrialisés, de la montée des sentiments anti-immigrants et de l'hostilité grandissante vis-à-vis des demandeurs d'asile.

À ce jour, peu d'organisations ont mieux profité de la globalisation et de son potentiel que les syndicats du crime organisé. L'anonymat des transactions financières électroniques, la déréglementation et la forte hausse du nombre des transactions commerciales et des voyages facilitent l'activité criminelle transnationale. Les profits de cette activité, que ce soit le trafic de la cocaïne en Amérique ou des diamants en Afrique de l'Ouest, servent à financer des conflits qui génèrent des milliers de réfugiés et de personnes déplacées internes. Ces réseaux sophistiqués profitent aussi au trafic humain et à l'immigration clandestine. Ils ont créé une nouvelle « industrie de services », à l'échelon mondial, spécialisée dans l'introduction d'individus du monde entier à l'intérieur de pays dans lesquels ils ne sont pas censés entrer. Un rapport demandé par le HCR, publié en juillet 2000, montre que le succès même des mesures contre l'immigration clandestine en Europe – renforcement des critères d'attribution de visas, sanctions contre les transporteurs, traités de réadmission, etc. – ne fait que précipiter les réfugiés, qui sont prêts à tout pour s'enfuir, entre les mains de ces passeurs¹.

Les conflits évoluent

Quand le HCR est créé en 1950, les réfugiés européens dont il s'occupe sont essentiellement des personnes qui fuient les persécutions (ou en ont peur) orchestrées par les régimes totalitaires (le fascisme ou le stalinisme). Aujourd'hui, la répression politique et les graves violations des droits de l'homme sont toujours des éléments importants dans les déplacements, mais, pour la majorité des réfugiés, c'est le conflit armé – avec son cortège de persécutions et autres violations des droits de l'homme contre les civils – qui est la principale source de menaces. Beaucoup de conflits armés de l'après-guerre froide se révèlent particulièrement dangereux, comme le montrent l'étendue des déplacements et le niveau élevé du rapport entre les morts parmi les civils et les morts au sein des forces armées, qui s'élève souvent à plus de 9 contre 1.

L'hécatombe de civils engendrée par les conflits armés ces dernières années suscite un grand débat sur l'évolution de la nature de tels conflits depuis l'après-guerre froide. Le fait de tuer des populations civiles n'est pas nouveau en soi, et l'Histoire regorge de massacres. Par exemple, la Guerre de Trente Ans en Europe, qui se termine en 1648 par les traités de Westphalie – à l'origine de l'État-nation moderne –, est l'une des plus meurtrières pour les civils et une des plus destructrices en biens matériels et structures sociales que l'Europe ait jamais connues. Comme le dit Norman Davies, « elle laissait l'Allemagne exsangue. Entre un tiers et la moitié de la population était décimée. Elle passait de 21 millions à environ 13 millions. Des villes comme Magdebourg n'étaient plus que ruines, des régions entières étaient désertées, avec les moyens de subsistance et d'élevage anéantis, le commerce moribond. Les pillages, famines, maladies et l'éclatement des structures sociales avaient exercé de grands ravages²... ». Des variantes d'un pareil scénario se retrouvent à travers le monde entier, tout au long des siècles.

Ce qui change dans les années 1990, c'est l'affaiblissement du pouvoir central dans des pays tenus auparavant à bout de bras par des superpuissances, d'où la prolifération de conflits liés à l'identité dans lesquels s'engouffrent souvent des sociétés entières. Des armes légères, sophistiquées, puissantes et peu chères rendent les conflits, même limités, extrêmement destructeurs. Les insurgés d'aujourd'hui se financent largement grâce à l'exploitation des ressources naturelles des territoires qu'ils contrôlent, souvent avec la complicité d'organisations criminelles internationales. Le potentiel de ce commerce lucratif, hors la loi et global en vient à éclipser les origines politique ou idéologique des conflits. Les profits générés par les économies de guerre deviennent alors la principale dynamique qui perpétue des conflits qu'il devient alors extrêmement difficile d'arrêter.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, des progrès notables ont été réalisés en matière de « droit de la guerre ». Les quatre conventions de Genève de 1949, qui forment la base du droit humanitaire international, ont été ratifiées par la quasi-totalité des États dans le monde, ce qui illustre l'importance attachée à cet édifice juridique. De plus, 150 États ont ratifié l'un ou l'autre des deux protocoles additionnels de 1977 à ces conventions. Malgré cela, les guerres dans lesquelles des armées professionnelles et bien équipées s'affrontent mais s'évertuent à épargner populations et biens civils tout en s'efforçant de permettre que l'on soigne les malades et les blessés, apparaissent aujourd'hui comme l'exception plutôt que la règle.

Dans la période de l'après-guerre froide, les guerres civiles et les conflits

Les principales populations de réfugiés dans le monde, en 1999

Carte 11.1

L'Algérie

L'Algérie accueille quelque 165 000 réfugiés du Sahara occidental, selon les estimations du gouvernement algérien. Ces derniers vivent dans des camps dans la région de Tindouf au sud-ouest du pays.

L'Allemagne

Le gouvernement allemand estime à environ un million le nombre de réfugiés sur son sol – la plus grosse population de réfugiés en Europe occidentale. Tous, néanmoins, ne jouissent pas du statut de réfugié au sens de la Convention de 1951. La plupart de ceux qui sont arrivés au cours des dix dernières années viennent de l'ex-Yugoslavie, de Turquie, d'Iraq et d'Iran.

L'Arménie et l'Azerbaïdjan

Du fait du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au début des années 1990, presque 300 000 réfugiés azerbaïdjanais sont arrivés en Arménie, et environ 190 000 réfugiés arméniens en Azerbaïdjan. L'Arménie compte plus de réfugiés par habitant qu'aucun autre pays.

La Chine

La Chine compte plus de 290 000 réfugiés reconnus comme tels, pratiquement tous vietnamiens. La plupart sont d'origine chinoise et se trouvent en Chine depuis 1979.

L'Éthiopie

L'Éthiopie compte environ 260 000 réfugiés, dont plus de 180 000 Somaliens, quelque 70 000 Soudanais et environ 5 000 Kenyans.

La Guinée et la Côte d'Ivoire

Bien qu'elle soit un des pays les plus pauvres d'Afrique, la Guinée continue à accueillir quelque 370 000 réfugiés sierra-léonais et 130 000 Libériens. La Côte d'Ivoire, pour sa part, compte 136 000 réfugiés libériens environ.

L'Inde

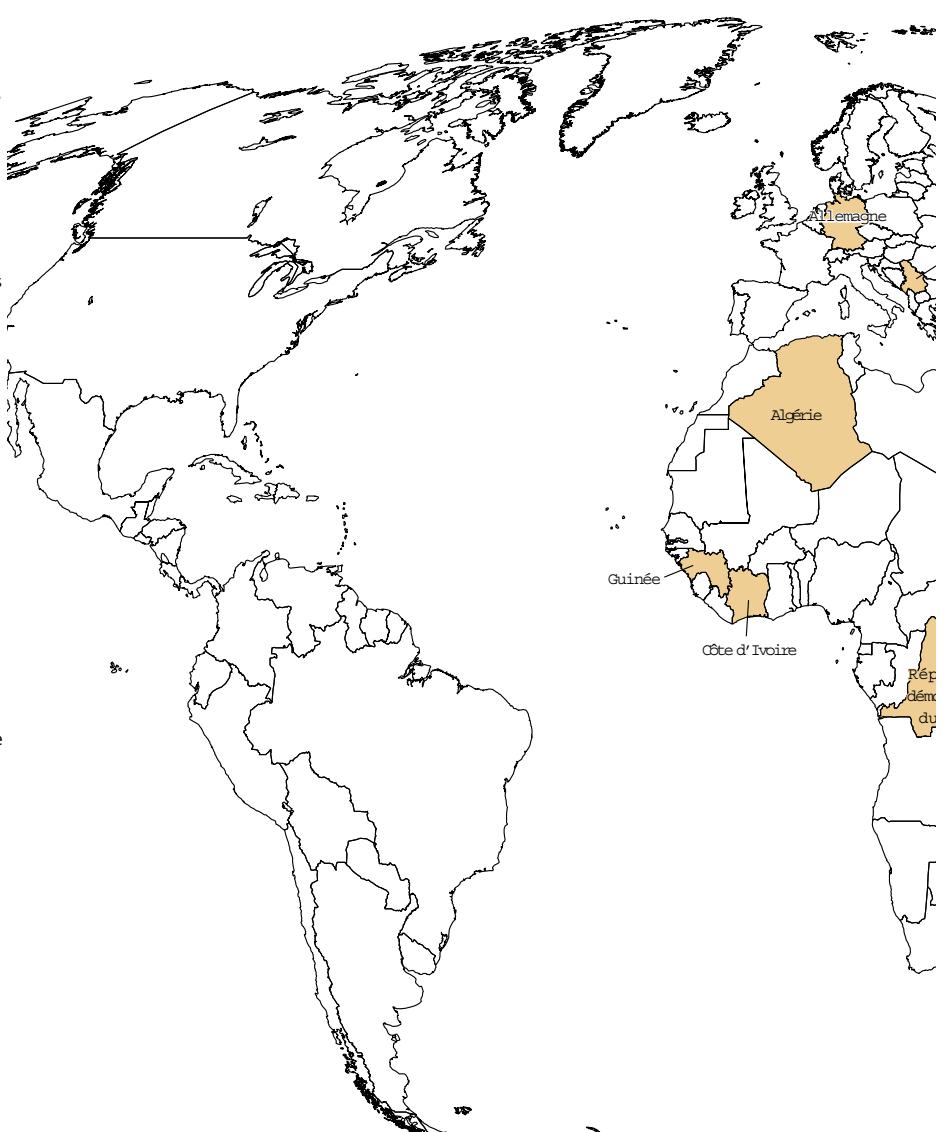
L'Inde reçoit une population de réfugiés importante et diversifiée, dont environ 100 000 Tibétains, 66 000 Sri Lankais, 15 000 Bhoutanais et 14 000 Afghans. Comme d'autres pays de la région, l'Inde n'est pas partie à la Convention de l'ONU de 1951 sur les réfugiés ni signataire du Protocole de 1967 et n'autorise pas le HCR à s'occuper de tous les réfugiés se trouvant sur son territoire.

L'Indonésie

Après la poussée de violence consécutive au vote d'indépendance du Timor-Oriental en 1999, 280 000 personnes s'enfuient pour le Timor-Occidental, en Indonésie. Bien que beaucoup aient été rapatriés par la suite, l'Indonésie compte encore 163 000 réfugiés en décembre 1999.

La République islamique d'Iran et le Pakistan

L'Iran et le Pakistan demeurent les pays d'accueil de la plus grande population de réfugiés relevant de la compétence du HCR : les Afghans. Après avoir atteint un pic de 6,2 millions en 1990, ils sont aujourd'hui encore plus de 2,5 millions, dont 1,3 million en Iran et 1,2 million au Pakistan. L'Iran abrite aussi plus de 500 000 réfugiés irakiens. Avec au total plus d'1,8 million de réfugiés sur son sol, ce pays a la plus forte population de réfugiés au monde.



Note : les pays indiqués sur cette carte le sont à titre représentatif, et non pas exhaustif. Les frontières indiquées sur cette carte sont celles utilisées par la section cartographie des Nations unies, New York.

Une nouvelle dynamique des déplacements



Le Kenya et l'Ouganda

Le Kenya accueille quelque 224 000 réfugiés. Le plus grand groupe est constitué de Somaliens (environ 140 000) et de Soudanais (environ 64 000). L'Ouganda compte près de 220 000 réfugiés, dont 200 000 Soudanais.

Le Népal

Plus de 100 000 réfugiés bhoutanais vivent au Népal. Beaucoup y sont depuis plus de dix ans. Le Népal accueille en outre quelque 20 000 Tibétains.

Les Palestiniens

Les Palestiniens constituent la plus grande population de réfugiés au monde, et au cours des cinquante dernières années ils se sont disséminés un peu partout sur le globe. Quelque 3,6 millions se trouvent en Jordanie, en République arabe syrienne, au Liban, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. L'Agence de secours et de travaux de l'ONU (UNRWA) a pour mission d'assister ces réfugiés.

La République démocratique du Congo

Outre le fait qu'elle ait généré plus de 250 000 réfugiés, la République démocratique du Congo accueille elle-même quelque 285 000 réfugiés des pays voisins dont, entre autres : quelque 150 000 Angolais, 68 000 Soudanais, 33 000 Rwandais, 19 000 Burundais et 12 000 réfugiés du Congo.

La République fédérale de Yougoslavie

La République fédérale de Yougoslavie accueille quelque 500 000 réfugiés, ce qui la place en tête de la région pour le nombre de réfugiés. Cette population est composée d'environ 300 000 Croates et 200 000 Bosniaques.

La République-Unie de Tanzanie

Avec plus de 620 000 réfugiés au total, la République-Unie de Tanzanie accueille la plus grande population de réfugiés en Afrique. Celle-ci comprend de 500 000 Burundais, un peu moins de 100 000 réfugiés de République démocratique du Congo et environ 20 000 Rwandais.

Le Soudan

Le Soudan accueille plus de 390 000 réfugiés, dont plus de 340 000 Érythréens et 35 000 Éthiopiens. La plupart des Érythréens sont arrivés au Soudan avant que l'Érythrée ne gagne son indépendance en 1993.

Le Soudan a lui-même produit quelque 475 000 réfugiés au cours d'une longue guerre civile, dont la plupart sont en Ouganda, en Éthiopie, en République démocratique du Congo et au Kenya.

La Thaïlande

La Thaïlande accueille presque 100 000 réfugiés du Myanmar. Bien que la Thaïlande ne les considère pas officiellement comme des réfugiés, ce pays autorise le HCR et d'autres organisations humanitaires à leur venir en aide.

La Zambie

La Zambie accueille plus de 160 000 réfugiés angolais et 36 000 réfugiés de République démocratique du Congo.

intercommunautaires se caractérisent par le fait que les populations civiles sont prises délibérément pour cibles, sur une grande échelle. La violence de ces guerres est très souvent vicieusement sexuelle. Les femmes sont violées systématiquement, et les hommes jeunes assassinés en masse ou contraints de rejoindre les forces armées. Les enfants soldats sont de tristes illustrations de ces conflits, de même que la perpétration d'atrocités manifestes, dans le cadre de campagnes de terreur qui se reproduisent d'un conflit à l'autre. Tout récemment, on pense aux amputations systématiques commises par les combattants du Front révolutionnaire uni de Sierra Leone. De tels belligérants sont parfaitement indifférents aux organisations humanitaires, comme le HCR, qui tenteraient de les ramener à la raison. Négocier avec eux est aussi déplaisant que vain et conduit toujours à des dilemmes éthiques sans issue. Les autres États refusant souvent d'intervenir militairement, les organisations humanitaires se voient condamnées à agir seules, dans un vide désespérant.

Des mouvements de population de plus en plus complexes

Ceux qui fuient leur patrie pour échapper aux persécutions viennent gonfler le flot des migrants qui cherchent du travail, veulent s'instruire, désirent rejoindre des membres de leur famille ou ont d'autres raisons de s'expatrier. On estime qu'à la fin du xx^e siècle quelque 150 millions de personnes vivent loin du pays où elles sont nées, soit 2,5 % de la population mondiale ou 1 personne sur 40³. Sur ce nombre, environ 15 millions (ou 10 %) sont des réfugiés.

De nombreux États ont adopté des lois et des politiques précises en matière d'immigration. Ils admettent des immigrants selon trois cas de figure : le regroupement familial, l'emploi, l'éducation ou une activité d'investissement, et la raison humanitaire. Si, sur le papier, ces catégories sont bien distinctes, dans la réalité, il en va tout autrement et elles se chevauchent de multiples façons. Une femme, membre d'une minorité persécutée, qui a pris la décision déchirante de quitter sa maison et opte pour la demande d'asile dans un pays riche où elle a plus de chances de subvenir à ses besoins est-elle une « migrante économique » ? Un dissident politique dans un pays autoritaire, qui reçoit des menaces de mort et essaie de rejoindre son frère qui a émigré au Canada, est-il un « réfugié » ou tombe-t-il dans le cadre du « regroupement familial » ? Un informaticien d'un pays islamique strict, membre d'une secte considérée comme hérétique, qui accepte une offre d'emploi en Europe est-il un « réfugié » ou un « migrant à la recherche de travail » ? Un petit agriculteur indigène dont les activités n'assurent que la subsistance de sa famille, qui franchit la frontière au nord de son pays après que sa communauté a été attaquée par trois fois par des militaires d'extrême droite et qui trouve du travail comme ouvrier agricole, est-il un « réfugié » ou un « migrant clandestin » ?

Dans l'exercice, âprement défendu, de leur droit souverain à déterminer qui peut entrer sur leur territoire, les États modernes doivent quotidiennement faire face à ce type de questionnement. Le seul aspect de l'immigration sur lequel des gouvernements ont cédé une partie de leur pouvoir discrétionnaire est celui du domaine humanitaire, en ce sens que les États parties à la Convention de 1951 sur les réfugiés et signataires du Protocole de 1967 s'interdisent de refouler des réfugiés vers un pays dans lequel ils risquent d'être persécutés. Les systèmes d'asile des grands pays industrialisés sont très

sollicités depuis qu'ils ont réduit, voire fermé, les autres voies d'immigration légale. Par exemple, les États européens ont quasiment cessé leurs programmes officiels de migration économique, malgré le fort déclin de la main-d'œuvre nationale. C'est ainsi qu'indéniablement des gens qui ne sont pas des réfugiés recourent à l'option de l'asile en vue de s'intégrer légalement dans des pays industrialisés. Ce phénomène est réel bien que souvent exagéré.

Le souci de contrôler l'immigration est une préoccupation relativement récente sur le plan historique. Jusqu'à la Première Guerre mondiale environ, exception faite de quelques pays comme le Japon, les États ne limitaient pas de façon déterminante les mouvements de part et d'autre de leurs frontières. Les premières mesures de contrôle des mouvements de population en Europe visaient surtout à empêcher les ressortissants en bonne santé physique et ayant acquis un savoir-faire précieux d'aller chercher fortune ailleurs. Comme l'observe un spécialiste : « La création du système moderne de passeports et l'utilisation de systèmes similaires dans différents pays [...] marquent l'avènement d'une nouvelle ère dans les affaires humaines, une ère où les États individuels et le système international des États dans son ensemble s'assurent, avec succès, du monopole de l'autorité légitime à autoriser les mouvements à l'intérieur de leur territoire et entre leurs territoires⁴. »

Au cours de la décennie passée, beaucoup d'États ont connu un accroissement du phénomène d'immigration, largement favorisé par les progrès technologiques dans le domaine des transports. Ils ont eu tendance à imposer des mesures de plus en plus sévères pour endiguer l'immigration clandestine, soit de peur de perdre le contrôle de l'accès à leur territoire, soit face à la montée de la xénophobie. Cela est vrai non seulement en Europe et en Amérique du Nord, mais pratiquement dans tous les pays relativement prospères par rapport à leurs voisins. Les pressions migratoires sont en quelque sorte la rançon du succès, comme le savent les grands centres économiques régionaux que forment la Thaïlande, la Malaisie, l'Afrique du Sud ou le Mexique, aux prises avec l'immigration clandestine depuis les pays voisins, plus pauvres et souvent politiquement instables.

Aucun État n'est encore parvenu à trouver une stratégie de dissuasion capable d'empêcher les immigrants sans papiers d'entrer, tout en permettant de faire efficacement et équitablement la différence entre les personnes craignant avec raison d'être persécutées et celles qui ont des motivations économiques ou autres. Les mêmes mesures qui barrent la route, vers les marchés du travail ou la « terre promise », aux immigrants clandestins se dressent devant les réfugiés qui tentent d'accéder à une terre d'asile et à la procédure d'asile. Le HCR dénonce infatigablement l'injustice de ces barrières aveugles puisque, même s'il fonctionne bien, aucun système d'asile ne peut protéger des gens qui ne sont pas en mesure d'arriver jusqu'à un pays où ces procédures existent. C'est ainsi que certains réfugiés recourent aux services dangereux et exorbitants de passeurs et de trafiquants d'hommes pour tenter de contourner les barrières infranchissables, tantôt physiquement, tantôt administrativement, qui se dressent entre eux et la sécurité.

Alors que les catégories officielles d'immigrants se superposent et s'estompent, les besoins d'autres groupes de déracinés commencent à être reconnus. Leur statut au regard des institutions et des systèmes établis en matière de protection internationale et d'assistance est mal défini ; cependant, beaucoup d'entre eux ont les mêmes besoins

humanitaires que les réfugiés. La conférence de 1996 sur le thème de l'immigration et du déplacement dans la Communauté d'États indépendants a permis de faire prendre conscience à la communauté internationale qu'il existe au moins neuf catégories de personnes déracinées dans l'ex-Union soviétique, à savoir : les réfugiés, les personnes se trouvant dans une situation analogue à celle de réfugiés, les personnes déplacées internes, les rapatriés, les personnes anciennement déportées, les migrants en transit, les migrants clandestins, les migrants écologiques et les personnes réinstallées contre leur gré.

Les « déplacés internes » sont l'objet d'une attention spéciale de la communauté internationale à la fin des années 1990, en partie en raison de leur fort développement à cette époque et, en partie, à cause de leur très grande vulnérabilité. Le représentant du Secrétaire général pour les déplacés internes, Francis Deng, s'est concentré sur leurs besoins et a proposé un ensemble de « principes directeurs » pour les protéger et les assister. Pour autant, les déplacés internes ne sont protégés ni par un instrument juridique obligatoire comme celui de la Convention de 1951 sur les réfugiés, ni par une institution spécialement mandatée pour le faire, comme le HCR⁵.

En janvier 2000, l'ambassadeur américain auprès des Nations Unies, Richard Holbrooke, prononce un vibrant plaidoyer, arguant qu'il n'existe pas de différence significative entre les réfugiés et les personnes déplacées internes et que ceux qui élaborent les politiques « ne doivent pas prendre des euphémismes ou des acronymes bureaucratiques comme prétexte pour leur tourner le dos⁶ ». À la demande du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale de l'ONU, et avec l'accord des pays hôtes, le HCR a souvent secouru les déplacés internes. En 1999, l'organisation porte secours à quelque 5 millions de déplacés internes en Afrique, dans les Balkans, dans l'ex-Union soviétique, en Colombie et au Sri Lanka.

Certains observateurs redoutent que l'abolition de la distinction entre les réfugiés et les déplacés internes ne se fasse au détriment des droits des réfugiés. En effet, ces derniers, définis par la Convention de 1951 comme des personnes qui vivent hors de leur pays d'origine, bénéficient de dispositions particulières du droit international. L'aspect majeur est que les États sont tenus par la Convention de ne pas les refouler de force vers un lieu où ils craignent avec raison d'être persécutés. Dans un système international, toujours organisé autour d'États souverains, c'est une chose que de vivre sur un territoire, sous l'autorité d'un gouvernement où sont perpétrées des persécutions, et cela en est une autre que de vivre en dehors. Pour certains analystes, aplanir la différence entre réfugiés et déplacés internes saperait une distinction fondamentale, tout comme la protection qui en découle⁷. D'autres observateurs estiment, pour leur part, qu'une telle approche ne répond pas de toute façon aux besoins de toutes les victimes civiles des conflits armés, déplacées ou non.

L'action humanitaire évolue

Tout au long du demi-siècle passé, l'action humanitaire est devenue graduellement plus coûteuse et complexe. Elle fait appel à un grand nombre d'acteurs, depuis les agences des Nations Unies jusqu'aux petites ONG locales, en passant par les forces militaires nationales et les entrepreneurs privés, jusqu'aux organisations religieuses et aux associations professionnelles. Tous ces intervenants sont profondément différents, par leurs ressources, par la nature de leur mission, par leur philosophie et par leurs moyens d'action. Le

nouveau défi organisationnel des grandes crises humanitaires consiste à coordonner les efforts de structures aussi disparates. Le HCR, en sa qualité d'agence chef de file mandatée par le Secrétaire général de l'ONU, a dû, maintes fois, y faire face.

Les conflits armés étant devenus la principale cause des flux de réfugiés, le HCR et les autres organisations humanitaires doivent quotidiennement opérer en plein milieu des hostilités, avec tous les problèmes que cela pose. Il apparaît clairement que les mouvements de réfugiés ne sont plus, pour ainsi dire, de simples « effets secondaires » d'un conflit, mais bien trop souvent au centre même des objectifs et des tactiques de la guerre. Ainsi, tout secours aux réfugiés peut n'être pas perçu comme un acte neutre. Le HCR et ses homologues humanitaires sont alors considérés comme partie prenante au conflit, en particulier lorsqu'un des belligérants est plus clairement responsable que l'autre de l'essentiel des atrocités qui provoquent le déplacement.

Dans un contexte violent et politisé, le HCR vit des dilemmes sans issue pour protéger les réfugiés, assurer leur survie et remédier à leur situation de déplacés. Pendant la guerre en Bosnie, n'a-t-on pas craint que le fait de déménager les minorités en danger pour les mettre à l'abri ne facilite la « purification ethnique » ? De même, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine en 1999, ne craignait-on pas que l'évacuation humanitaire ne sape le principe de premier asile ? Dans la crise des réfugiés rwandais de 1994 à 1996, de nombreux critiques n'ont-ils pas demandé au HCR de se retirer des camps de réfugiés au Zaïre oriental et dans la République-Unie de Tanzanie, arguant que l'organisation nourrissait les responsables du génocide, ce qui favorisait de nouveaux conflits ? Et en Angola ou en Somalie, il fallait passer sous les fourches caudines des éléments armés pour avoir accès aux populations dans le besoin. Le HCR a souvent vécu ce type de dilemme dans son histoire, et en particulier au cours de la dernière décennie du xx^e siècle. En fait, la mise en pratique des principes de protection des réfugiés est beaucoup plus difficile que leur soutien théorique. Dans certains cas, il n'y a pas d'option satisfaisante, et les acteurs humanitaires ont à choisir entre ne rien faire et adopter l'option la moins mauvaise.

Les critiques ont aussi montré que les secours en eux-mêmes ne vont pas sans graves risques : l'assistance humanitaire peut, contre son gré, prolonger les conflits, profiter aux violateurs des droits de l'homme et saper les moyens locaux qui assurent l'autosuffisance des populations. Toutefois, arrêter les secours pour éviter ces effets indésirables peut signifier la mort et le calvaire de gens innocents. Le HCR est de plus en plus souvent confronté à cette question délicate de savoir quand il lui convient de continuer à opérer dans des conditions loin d'être idéales, et quand il est juste d'arrêter les opérations si elles risquent fort de prolonger, à long terme, la souffrance des bénéficiaires. Nous touchons là au domaine de la décision de type politique.

La visibilité des crises contemporaines de réfugiés n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était par le passé. À l'âge de l'« information », les déplacements de masse et les autres désastres s'affichent en temps réel sur les écrans de télévision et, de plus en plus, sur les sites web du monde entier. On a beaucoup parlé de l'« effet CNN » dans la prise de conscience de l'opinion publique et, à travers elle, dans la détermination des réactions politiques aux crises de réfugiés⁸. La couverture des événements par les médias génère certes un soutien de l'action humanitaire, mais les médias sont sélectifs dans leur traitement de l'« information » et négligent certaines urgences. Les agences humanitaires

opèrent d'ailleurs sous des contraintes très fortes dans les crises hautement médiatisées. L'effet peut être bénéfique : les critiques publiques en ce qui concerne la lenteur ou l'insuffisance des mesures prises ont forcé le HCR et ses homologues humanitaires à réévaluer et à refondre leurs méthodes de réaction d'urgence, à fixer de nouvelles normes de secours et à renforcer leurs systèmes de coordination. Mais la « mise en scène » des crises fortement médiatisées va aussi de pair avec une concurrence effrénée entre les agences qui souhaitent participer à l'aide et cela peut anéantir les plans d'action les plus efficaces. Une chose est sûre : l'amélioration de la protection des réfugiés et des déplacés internes passe aujourd'hui par un travail de fond avec les médias, devenus un élément essentiel de l'action humanitaire.

L'évolution du rôle du HCR

Les chapitres qui précèdent retracent l'évolution du HCR à travers un certain nombre d'épisodes parmi les plus formateurs qu'il ait vécus. À chaque crise, la communauté internationale a imaginé de nouvelles réponses, et le HCR et ses partenaires ont assumé de nouveaux rôles. Le HCR a dévié de sa mission d'origine, qui consistait à s'occuper des réfugiés pris individuellement, lorsqu'il a été amené à gérer l'exode massif des Hongrois en 1956. Il s'est ensuite affranchi de son eurocentrisme dans les années 1960, pendant les guerres d'indépendance d'Afrique. L'adaptation lors du Protocole de 1967 de la Convention de 1951 sur les réfugiés confirme, une fois pour toutes, l'abandon du cadre défini au moment de la création de l'organisation.

C'est au cours de la crise de l'Asie du Sud, dans les années 1970, qui conduit à la création du Bangladesh indépendant, que le HCR joue pour la première fois le rôle plus important de coordinateur dans le cadre du système de l'ONU. Le champ des activités de l'organisation s'élargit encore en Indochine, où elle édifie des camps de réfugiés cambodgiens et laotiens et les administre, et participe à la réinstallation de quelque 2 millions d'Indochinois – essentiellement ressortissants vietnamiens – aux États-Unis et ailleurs de par le monde.

Le rôle et les responsabilités du HCR s'accroissent encore dans les années 1980, tandis que les crises se multiplient : en Indochine, dans la Corne de l'Afrique, en Amérique centrale et en Afghanistan. À la fin de la guerre froide, ces conflits s'essoufflent, et le HCR non seulement s'occupe du rapatriement des réfugiés, mais il s'attelle aussi à la tâche beaucoup plus complexe de veiller à ce que cette solution soit durable. De plus en plus de gens des zones touchées par les conflits en Afrique, en Asie et en Amérique latine demandent asile en Amérique du Nord et en Europe au cours des années 1980, ce qui engorge les systèmes d'asile et pousse les gouvernements à mettre en place des mesures de plus en plus dissuasives. Dans ce contexte, le HCR se trouve désormais confronté à des États qui sont aussi ses principaux donateurs et soutiens politiques.

Les années 1990 se caractérisent par une percée en ce qui concerne les relations entre le HCR et les États émergents de l'ex-Union soviétique, alors que cette dernière avait presque toujours été hostile au HCR, depuis sa création. Le HCR ouvre des bureaux dans cette vaste région pour aider les gouvernements et les peuples à faire face à l'immense complexité des flux migratoires et des déplacements forcés. Au milieu des années 1990,

des crises majeures au nord de l'Iraq, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda obligent le HCR à opérer, à un degré inouï, au milieu des conflits armés.

Cet itinéraire sur un demi-siècle engage le HCR bien au-delà des responsabilités prévues par ses fondateurs. D'une petite organisation au financement modeste, aux responsabilités réduites et au rayon d'action limité à la seule Europe, le HCR s'est métamorphosé en une agence, forte aujourd'hui de 5 000 collaborateurs dans 120 pays du monde et dotée d'un budget annuel de l'ordre d'un milliard de dollars, qui se consacre à un large éventail de missions complexes et parfois déroutantes. Pourtant, même avec sa taille et ses moyens opérationnels actuels, l'organisation n'est pas à la hauteur des besoins qu'elle se doit de satisfaire. Le HCR s'occupe maintenant d'un beaucoup plus grand nombre de catégories de personnes dont certaines, comme les apatrides et celles dont la citoyenneté et la nationalité sont contestées, ont des besoins de protection très différents de ceux des réfugiés. D'autres, y compris les déplacés internes, se trouvent dans des territoires où nulle autorité n'est là pour les protéger.

Les perspectives d'avenir

Pour faire face aux défis contemporains qui concernent les réfugiés et autres personnes déplacées, le HCR forme de nouveaux partenariats stratégiques avec des organisations de défense des droits de l'homme, des forces armées, des acteurs du secteur privé et toute une gamme d'autres opérateurs. Il participe à une pléthore d'activités qui auraient été considérées, il n'y a pas si longtemps, comme ne relevant pas de son mandat : la protection de l'environnement, le déminage, les projets de développement communautaire, les campagnes antiracistes – pour n'en citer que quelques-unes. Le dénominateur commun à toutes ces activités est qu'elles tendent à consolider l'œuvre du HCR auprès des réfugiés et autres déplacés pour que les solutions trouvées soient vraiment durables. Mais il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité de tous ces partenariats, ainsi que les méthodes de coordination.

Depuis longtemps, le HCR déplore l'hiatus entre secours d'urgence et aide au développement à long terme. Or la pauvreté, surtout là où règnent de grandes disparités dans les conditions de vie, forme un terrain propice aux conflits et aux déplacements. Les réfugiés et les personnes déplacées internes qui rentrent après un conflit souffrent beaucoup du manque de moyens pour reconstituer leurs modes de subsistance. Cela peut, à son tour, donc raviver des hostilités et provoquer de nouveaux déplacements. Le HCR s'est rapproché de la Banque mondiale, des principaux gouvernements donateurs et d'autres agences de l'ONU pour tenter de combler le vide institutionnel et financier qui existe entre les secours d'urgence et les mesures de développement à long terme.

Mais la reconstruction physique et économique n'est pas le seul préalable pour combler ce vide. La communauté internationale doit faire des efforts plus systématiques et substantiels pour renforcer les institutions démocratiques et veiller à la bonne gestion des pays qui vivent la transition entre la guerre et la paix. Il est déterminant d'aider les États affaiblis à consolider promptement leurs institutions, qui constituent un élément vital pour la protection des rapatriés et pour l'établissement d'une paix durable. À ce titre,

le renforcement des moyens des forces de police et de l'appareil judiciaire pour faire respecter la loi est, la plupart du temps, la priorité.

Le HCR, de plus en plus, se joint aux efforts de rétablissement de la paix dans des pays touchés par la guerre ou par la violence intercommunautaire. À ses débuts, les activités du HCR cessaient dès lors que les réfugiés étaient réinstallés dans leur nouveau pays ou quand ils étaient rapatriés. En revanche, depuis quelques années, l'organisation se retrouve profondément associée à des négociations de paix comme celles qui ont abouti aux accords de paix de Paris sur le Cambodge en 1991 (qui reconnaissent que le rapatriement représente l'un des aspects essentiels de la résolution du conflit), comme la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie pendant la crise dans ce pays ou encore comme les accords de paix de Dayton en 1995 (en qualité de conseiller en matière de rapatriement). Ainsi que le fait observer le Haut Commissaire Sadako Ogata : « Les accords de paix ne sont pas l'aboutissement d'un processus de paix : dans le meilleur des cas, ils en sont le point de départ⁹. »

Un autre élément fondamental pour la sécurité humaine est de réussir à faire coexister des populations après qu'elles se soient entredéchirées et à reconstituer une communauté. C'est un des problèmes les plus critiques pour les réfugiés et déplacés internes qui rentrent « chez eux ». Peu d'objectifs sont aussi difficiles à atteindre. Encourager et aider les communautés divisées à vivre ensemble et à trouver la voie de la réconciliation est peut-être un des principaux défis des organisations humanitaires pour le XXI^e siècle.

Au cours des années à venir, il faudra aussi apprendre à résoudre le problème de la sécurité des réfugiés, des déplacés internes et des autres personnes relevant de la compétence du HCR. Les territoires où vivent des réfugiés ou des déplacés internes présentent en général un très haut niveau d'insécurité. Outre les crimes et la violence qui pullulent dans des camps immenses où règnent la pauvreté et la promiscuité, et où les structures sociales traditionnelles sont remises en question, ces installations sont souvent militarisées du fait de la présence de combattants au milieu des civils. Des mouvements de rebelles, des gouvernements des pays d'accueil et d'autres États manipulent très souvent ces populations à leur seul profit politique ou militaire, les entraînant ainsi dans des confrontations dangereuses. Parfois, les déplacés eux-mêmes participent volontairement aux conflits, compromettant ainsi la neutralité de leur refuge ; parfois encore, ils sont des otages en puissance. Dans ces conditions, l'insécurité menace aussi bien les déplacés que les communautés d'accueil et le personnel humanitaire présent pour les secourir et les protéger.

Les États répugnent, de plus en plus, à envoyer leurs forces armées pour assurer la sécurité des opérations humanitaires elles-mêmes, non seulement du fait du coût financier et politique, mais aussi parce que, dans bon nombre de cas, cette approche s'est révélée être un moyen brutal et inefficace. Le HCR, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, les gouvernements, les organisations régionales et différentes organisations humanitaires étudient d'autres moyens d'améliorer cette sécurité. Entre l'intervention militaire à grande échelle et l'inaction, de nombreuses possibilités existent, dont le déploiement d'experts de sécurité publique, le renforcement des moyens locaux de maintien de l'ordre public et l'aide à des organisations régionales de sécurité.

Assurer la sécurité du personnel humanitaire plongé au cœur du conflit s'est également révélé être une question primordiale. De plus en plus, il est victime d'attaques

directes, et les exemples d'assauts, de meurtres et d'enlèvements sont légion. La gestion du risque du personnel et de la détermination du seuil de risque acceptable demeure un des défis permanents des organismes humanitaires dans les régions instables.

Cinquante ans d'actions humanitaires ont démontré, à l'envi, que les organisations humanitaires seules ne peuvent résoudre les problèmes sociaux, économiques et politiques de base qui engendrent les déplacements de population. Ils ont aussi montré que les problèmes de déplacements laissés sans solution peuvent compromettre irrémédiablement l'issue des guerres et l'établissement de la paix. Le mandat du HCR à rechercher des solutions durables pour les réfugiés s'inscrit dans le contexte, plus large, de la sécurité humaine. Non seulement l'insécurité force les gens à s'enfuir pour se protéger, mais l'omniprésence des conflits et des déplacements a affaibli l'engagement de nombreux États à faire respecter les principes, internationalement reconnus, concernant la protection des réfugiés.

Le fait que les États se montrent de moins en moins disposés à accorder l'asile est l'un des principaux problèmes qui se posent à ceux qui fuient leur pays, en quête de sécurité, et aux organisations qui tentent de les secourir. Dans un monde où les violations graves des droits de l'homme ne peuvent pas toujours être empêchées, il importe d'abord de veiller à ce que ceux qui sont obligés de s'enfuir puissent trouver la sécurité. L'asile doit être préservé comme un instrument fondamental de la protection. Défendre l'accès à l'asile doit, par conséquent, rester l'axe prioritaire de la stratégie du HCR en matière de protection internationale. Un des principaux défis de l'avenir est d'inscrire plus fermement la question de la protection des réfugiés dans le cadre plus large et plus complexe des problèmes d'immigration auxquels sont confrontés les États, et de favoriser des réponses qui tiennent compte des rapports entre migration et asile.

Dans le cadre des dispositions actuelles du droit international et en vertu surtout de la Convention de 1951 sur les réfugiés, une importante distinction est toujours faite entre les réfugiés qui traversent les frontières internationales et les personnes qui restent déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Bien que le mandat du HCR, qui consiste à protéger et à trouver des solutions pour les réfugiés, n'ait pas changé depuis cinquante ans, ses activités en faveur des déplacés internes ont pris une ampleur considérable. Dans quelle mesure le HCR sera-t-il appelé à assumer de nouvelles responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées est l'une des questions clés de son avenir.

Au cours des cinquante dernières années, les réactions internationales aux problèmes des déplacements forcés ont évolué régulièrement et elles continuent d'évoluer. Il en va de même du cadre juridique et des arrangements institutionnels de protection et d'aide aux réfugiés et aux autres personnes déplacées. Notre responsabilité collective aujourd'hui est de tirer des leçons de ces expériences du passé et de développer de nouveaux mécanismes pour répondre efficacement aux défis du futur. Satisfaire aux besoins des déplacés dans le monde, réfugiés et déplacés internes, ne relève pas simplement de la sécurité et de l'assistance à court terme, mais du défi plus complexe de faire face aux persécutions, aux violences et aux conflits qui sont à l'origine des déplacements. Cela est lié au respect du droit de tous les hommes, femmes et enfants à pouvoir jouir de la paix, de la sécurité et de la dignité, sans avoir à quitter leur foyer. Telle est la tâche à laquelle les gouvernements, les organisations internationales et les peuples du monde sont confrontés, à l'aube de ce nouveau millénaire.