

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Distr.
RESTREINTE

EC/50/SC/INF.2
20 juin 2000

COMITE PERMANENT
18^e réunion

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

PERSONNES DEPLACEES A L'INTERIEUR DU TERRITOIRE :
ROLE DU HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES

1. Le thème du rôle du HCR concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire a été discuté dans un certain nombre d'instances ces derniers mois. Le document ci-joint, produit par le HCR en mars 2000, fournit un examen de sa politique et de son rôle concernant les personnes déplacées. Il est accompagné d'un résumé (Annexe I) des opérations actuelles du HCR, par région géographique.
2. Ce document est mis à la disposition du Comité permanent.

Personnes déplacées à l'intérieur du territoire :

**Le rôle du Haut Commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés**



**HCR
6 mars 2000**

Personnes déplacées à l'intérieur du territoire : le rôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Résumé du document de politique générale

Un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du territoire sont toujours sans protection ou assistance effective, ce qui souligne non seulement l'immensité et la complexité du problème mais la réponse sélective, inégale et bien souvent inadéquate de la communauté internationale. Nonobstant des initiatives intéressantes à porter à son crédit, l'Organisation des Nations Unies doit continuer à examiner des moyens plus efficaces de s'attaquer aux problèmes du déplacement intérieur.

Soucieux de contribuer à cet effort, le HCR a passé en revue de façon approfondie sa politique et son rôle concernant les personnes déplacées. Le Haut Commissariat s'engage sans réserve à coopérer et à coordonner son action avec les institutions soeurs et d'autres partenaires et estime qu'en précisant son intérêt et son intervention pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, il contribuera à renforcer la coordination en encourageant une meilleure compréhension des rôles et responsabilités respectives.

Les points clés de la politique du HCR sont les suivants :

- *Le HCR éprouve un intérêt manifeste pour les activités visant à garantir la protection et le bien-être des personnes déplacées par la persécution, les situations de violence généralisée, les conflits ou les violations massives des droits de l'homme, en raison des caractéristiques qui les apparentent aux réfugiés, soit les causes et les conséquences du déplacement ainsi que leurs besoins humanitaires.*
- *Cet intérêt, découlant du mandat humanitaire du Haut Commissariat et reconnu par plusieurs résolutions successives de l'Assemblée générale, confère au HCR la responsabilité de :*
 - *Défendre la cause des personnes déplacées à l'intérieur du territoire;*
 - *Mobiliser un appui en leur faveur;*
 - *Renforcer sa capacité à résoudre leurs problèmes; et*
 - *Jouer un rôle moteur dans les activités de protection et d'assistance en leur faveur dans certaines situations.*
- *Compte tenu des liens de plus en plus étroits entre les problèmes des réfugiés et ceux des personnes déplacées, le HCR s'engage à intervenir plus résolument en faveur des personnes déplacées selon les paramètres de ses principes et conditions préalables à la conduite de ses opérations. Les aspects plaidant pour ou contre l'intervention seront évalués avec soin à la lumière de la nécessité d'une action humanitaire internationale efficace et de l'adéquation des compétences du HCR ainsi que de l'impact sur le mandat humanitaire du HCR et sa responsabilité à l'égard des réfugiés.*

- *L'objectif fondamental de l'intérêt et de l'intervention du HCR pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire est de promouvoir leur protection et de rechercher des solutions, par le biais d'activités opérationnelles et par un plaidoyer fondé sur les principes directeurs en matière de déplacement intérieur.*
- *L'intervention du HCR dans une opération spécifique exige :*
 - *Une requête ou une autorisation du Secrétaire général ou d'un organe principal compétent des Nations Unies;*
 - *Le consentement de l'Etat concerné, et, s'il y a lieu, d'autres entités parties au conflit;*
 - *L'accès à la population touchée;*
 - *Des conditions de sécurité adéquates pour le personnel du HCR et des partenaires d'exécution;*
 - *Des responsabilités claires et des voies adéquates pour rendre des comptes ainsi que la possibilité d'intervenir directement concernant les questions de protection; et*
 - *Des ressources et des capacités adéquates.*
- *Lorsque l'action humanitaire en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire est limitée par des facteurs politiques ou opérationnels, le HCR oeuvrera avec d'autres acteurs compétents pour mobiliser l'appui afin de surmonter les obstacles s'opposant à son intervention et à celle d'autres organisations.*
- *La nature précise du rôle du HCR dans une opération spécifique dépendra d'une évaluation des besoins des personnes déplacées, de la présence et des activités d'autres organisations ainsi que de l'environnement politique et opérationnel.*
- *Le HCR sera prêt à jouer un rôle moteur lorsque ses compétences en matière de protection et de recherche de solutions s'avéreront particulièrement pertinentes ou lorsque l'intervention auprès des personnes déplacées est étroitement liée au rapatriement librement consenti et à la réintégration des réfugiés.*
- *Le HCR adoptera une stratégie orientée vers les solutions pour éviter un engagement humanitaire prolongé et donnera la priorité à une intervention dans des situations où une solution politique se dessine ou est envisagée.*
- *Reconnaissant l'importance fondamentale de la coopération et de la collaboration sur la base de la complémentarité des mandats, le HCR travaillera en étroite collaboration avec le Coordonnateur des secours d'urgence et les organisations et les acteurs compétents pour promouvoir une communauté de vues quant au rôle et aux responsabilités des organisations concernées et pour améliorer le mécanisme d'attribution des responsabilités.*

Personnes déplacées à l'intérieur du territoire : **le rôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

La préoccupation internationale quant au sort des personnes déplacées à l'intérieur du territoire a revêtu un caractère d'urgence plus marqué encore ces derniers temps alors qu'un nombre sans précédent de personnes déracinées par les conflits et la violence intérieurs sont exposées à des dangers, à des épreuves extrêmes et même à la mort. L'Organisation des Nations Unies a pris un certain nombre d'initiatives pour s'attaquer au problème, y compris du côté normatif, l'adoption de principes directeurs en matière de déplacement intérieur et du côté institutionnel l'établissement d'une politique de coopération avec le Coordonnateur des secours d'urgence en jouant le rôle d'agent centralisateur pour cette question au niveau du Siège.

Nonobstant ces efforts, un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du territoire sont toujours sans protection ou assistance humanitaire, ce qui souligne la réponse sélective, inégale et bien souvent inadéquate de la communauté internationale et la nécessité d'examiner des moyens plus efficaces de s'attaquer aux problèmes de déplacement intérieur.

Ayant à l'esprit cet objectif, le HCR a passé en revue de façon approfondie sa politique et son rôle concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. L'hypothèse fondamentale de sa politique est que les organisations humanitaires doivent travailler de concert pour couvrir les besoins des personnes déplacées et qu'une meilleure compréhension de ce que chaque institution peut et veut faire en la matière peut contribuer à renforcer la collaboration. En clarifiant son propre rôle et ses propres responsabilités concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, le HCR espère apporter une contribution utile aux efforts déployés pour améliorer la réponse du système des Nations Unies.

Raison d'être de l'intervention du HCR

Le HCR a un intérêt manifeste pour la protection et le bien-être des personnes déplacées par la persécution, des situations de violence généralisée, des conflits ou des violations massives des droits de l'homme : en d'autres termes, tous ceux qui, ayant franchi une frontière internationale, auraient pu se prévaloir de la protection internationale. Cet intérêt vient de la similitude entre ces personnes déplacées et les réfugiés, au plan des causes et des conséquences des déplacements et des besoins humanitaires. Tout comme les réfugiés, de nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du territoire ont été contraintes de quitter leur foyer en raison d'une crainte de persécution, de la guerre et de la violence. Encore une fois, tout comme les réfugiés, elles ont besoin de protection et d'assistance ainsi que d'une solution à leur sort.

Dans certaines situations, le lien entre les problèmes de réfugiés et le déplacement intérieur est direct et clair.

- Lorsque les réfugiés et les personnes déplacées fuient pour les mêmes causes et se trouvent de part et d'autre de la frontière, non seulement les besoins humanitaires

sont semblables mais la mise en oeuvre d'une solution au problème des réfugiés ne peut généralement pas avoir lieu sans résoudre en même temps la question du déplacement intérieur. L'intervention du HCR au nord de l'Iraq au cours de la crise kurde en est une illustration.

- Dans de nombreux cas, la réintégration effective des rapatriés requiert la fourniture d'une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire dans la même localité ou communauté. Au Mozambique, en Sierra Leone, en Afghanistan et au Guatemala, il a été difficile pour le HCR, au plan opérationnel et conceptuel, d'établir une distinction entre les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. A Sri Lanka, les réfugiés ne sont rentrés chez eux que pour devenir des personnes déplacées de l'intérieur, ce qui a conduit le HCR à réorienter son programme vers le déplacement intérieur. En Ethiopie, le HCR a participé à une opération multipartite avec d'autres institutions pour promouvoir la réintégration des rapatriés et stabiliser d'autres types de mouvements de population.
- Des réfugiés ont parfois cherché asile de l'autre côté de la frontière dans des régions où ils sont également déplacés à l'intérieur du territoire. Par exemple, l'on s'est rendu compte que les réfugiés de Sierra Leone et les personnes déplacées au Libéria ne vivaient pas seulement ensemble mais qu'ils étaient touchés de la même façon par l'instabilité prévalant dans le pays d'asile. Non seulement, il est difficile au plan opérationnel et inacceptable au plan moral d'établir une distinction entre les personnes dans une telle situation mais l'assistance qui ne vise que les réfugiés peut aggraver leur insécurité.

Dans d'autres situations, le lien entre les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire est plus complexe.

- Les réfugiés peuvent constituer une fraction mineure d'importantes populations déplacées à l'intérieur du territoire. La Colombie et la Tchétchénie sont deux opérations de ce type où le HCR opère. Le Tadjikistan constituait un autre exemple de cette intervention lorsque la géographie et l'histoire ont dicté la fuite de quelque 600 000 personnes vers d'autres régions du pays et seulement 1/10^e de cette population vers l'Afghanistan voisin. Dans ces cas, il ne présente que peu d'intérêt de conférer à l'assistance internationale une base géographique.
- Les conflits intérieurs de nature sécessionniste ont déraciné des gens à l'intérieur des frontières nationales qui sont alors devenues des frontières internationales. Par exemple en ex-Yougoslavie et au Timor, le HCR a décidé de fournir protection et assistance aux personnes déracinées sur la base des besoins humanitaires plutôt que sur la base du statut de réfugié. Les frontières, qui se déplacent à mesure que les populations fuient, ne peuvent constituer le seul facteur fondant la légitimité de la préoccupation internationale.
- Il s'est parfois révélé difficile de savoir à l'avance si les litiges territoriaux ou la violence ethnique conduiraient à un effondrement de l'Etat et à l'exode des réfugiés

mais on a estimé qu'une action précoce visant à protéger et assister les populations déplacées pouvait entraver la prolifération et la prolongation des souffrances humaines et promouvoir la stabilité régionale. Tel a été le fondement de l'intervention du HCR au Caucase, par exemple.

L'éventail de situations mentionné ci-dessus montre à l'évidence que l'intérêt du HCR pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire découle non seulement du risque et de la réalité d'un exode de réfugiés mais également de la nature du déplacement intérieur qui l'apparente à un mouvement de réfugiés exigeant les compétences particulières du Haut Commissariat en matière de protection et de recherche de solutions. Si le HCR a toutes les chances de s'impliquer dans une situation qui engendre à la fois le déplacement intérieur et les mouvements de réfugiés, l'émergence d'un problème de réfugiés important n'est pas une condition préalable à l'action du HCR, comme le montrent les cas de la Géorgie, de l'Azerbaïdjan, de la Tchétchénie et de la Colombie.

Bien que l'intervention du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire remonte au début des années 70, l'échelle et la portée des activités du HCR en leur faveur ces dernières années n'ont cessé de croître du fait de la nature évolutive des crises humanitaires. Le HCR fournit actuellement protection et assistance à environ 5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du territoire, couvrant un éventail d'opérations allant de la Colombie au Kosovo et au Caucase.

Définition de la responsabilité du HCR

Si le statut de l'Office du Haut Commissaire ne fait aucune mention des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, il reconnaît dans son article 9 que le Haut Commissaire peut, outre ses activités en faveur des réfugiés, s'acquitter "de toute fonction [...] que pourra prescrire l'Assemblée générale [...] dans la limite des moyens dont [elle] dispose". Sur la base de cet article et en quelques décennies, une série de résolutions de l'Assemblée générale a reconnu la compétence humanitaire spécifique du HCR et l'a encouragé à intervenir dans des situations de déplacement intérieur. En particulier, la résolution 48/116 de l'Assemblée générale des Nations Unies (1993) établit les critères devant déterminer la décision du HCR d'intervenir ou non en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Ces résolutions, de même que l'article 9 du statut, constituent la base juridique de l'intérêt et de l'action du HCR concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

Cet intérêt, découlant du mandat humanitaire de l'Office, confère au HCR la responsabilité de :

- Défendre la cause des personnes déplacées à l'intérieur du territoire;
- Mobiliser un appui en leur faveur;
- Renforcer sa capacité à résoudre leurs problèmes; et
- Jouer un rôle moteur dans les activités de protection et d'assistance en leur faveur dans certaines situations.

Compte tenu des liens de plus en plus étroits entre les problèmes des réfugiés et ceux des personnes déplacées, le HCR s'engage à intervenir plus résolument en faveur des personnes déplacées selon les paramètres de ses principes et conditions préalables à la conduite de ses opérations. Dans certaines situations de déplacement intérieur, le Haut Commissariat analysera les besoins, les possibilités et les contraintes, et réduira l'impact de son plan d'intervention à la lumière des considérations et des conditions pertinentes. Les aspects plaidant pour ou contre l'intervention seront évalués avec soin dans chaque cas en gardant à l'esprit l'importance de promouvoir une action humanitaire efficace pour résoudre le problème et la valeur ajoutée que le HCR peut apporter.

Nonobstant la volonté d'en faire plus, les contraintes politiques et opérationnelles limitent fréquemment l'action humanitaire internationale. La communauté internationale doit continuer d'exercer des pressions sur ceux qui ont l'autorité et l'influence nécessaires pour surmonter les obstacles, en particulier les autorités nationales à qui il incombe au premier chef de protéger et d'assister les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Le HCR est prêt à travailler sous l'égide du Secrétaire général des Nations Unies et en étroite coopération avec d'autres institutions compétentes pour mobiliser l'appui en faveur des opérations où le déni d'accès, l'insécurité, l'inadéquation des ressources et d'autres contraintes entravent l'action humanitaire en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Même lorsque le HCR n'est pas en mesure de s'impliquer lui-même, il peut jouer un rôle utile d'appui et s'assurer que d'autres sont en mesure de fournir l'assistance et la protection à ceux qui en ont besoin.

Rôle de protection du HCR

Quels que soient la nature et le degré d'intervention du HCR, l'objectif fondamental doit toujours être d'améliorer la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et de promouvoir des solutions à leur sort. Les principes directeurs en matière de déplacement intérieur, que le HCR a diffusés largement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation, fournissent un ensemble utile de normes permettant d'étalonner les objectifs de protection et de promouvoir le dialogue avec les acteurs étatiques et non étatiques auteurs de violences.

La protection a constitué un aspect majeur de l'intervention du HCR dans plusieurs opérations hautement médiatisées telles que la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. En cas de déplacement induit par le conflit, il y a deux besoins concomitants : la sécurité physique et la protection ainsi que l'assistance de survie et des services de base. Une assistance sans protection a peu de chances de réussir à améliorer la condition des victimes et peut même aggraver leur sort. En revanche, une assistance bien conçue peut se révéler un instrument important de protection. De fait, il est important de souligner que, même si le HCR a entrepris des activités de protection sans composante d'assistance majeure dans certains cas, l'interdépendance entre les deux aspects de l'action humanitaire ne doit pas être sous-estimée. Si la protection est un besoin primordial dans certaines phases du déplacement et peut requérir peu, voire très peu, d'assistance matérielle concomitante, dans d'autres situations, il peut s'avérer difficile de fournir une protection efficace sans un rôle d'assistance.

La protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire peut se révéler particulièrement difficile du fait que les autorités nationales ont, au premier chef, le devoir et la responsabilité de fournir une protection effective et qu'ils en sont fréquemment incapables ou indésireux. Le conflit prévalent fait souvent de la sécurité un problème majeur. Le HCR s'est efforcé de satisfaire les besoins de protection immédiats des personnes déplacées à l'intérieur du territoire par le biais d'une présence internationale, d'un suivi et d'une intervention pour réduire les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Dans l'élaboration de ces stratégies de protection pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, le HCR a puisé largement dans son expérience auprès des rapatriés, soit les réfugiés qui sont rentrés dans leur pays mais qui ne sont pas totalement réintégrés. Les rapatriés, tout comme les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, sont des nationaux de leur pays. Ils retournent souvent dans des situations où la sécurité et les structures étatiques et sociales sont fragiles. Ce sont également ces situations que subissent les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. De fait, dans certains cas, comme Sri Lanka et l'Afghanistan, les rapatriés sont devenus par la suite déplacés à l'intérieur du territoire, estompant ainsi la distinction entre les deux catégories. La réintégration des rapatriés pose un défi majeur, tant en termes de protection qu'au plan de la réinsertion économique et sociale et de la réconciliation dans des sociétés déchirées par la guerre. Le conflit violent, particulièrement lorsqu'il a été prolongé et largement répandu, peut affecter l'aptitude d'un Etat à fournir une protection internationale. Le HCR a souvent joué un rôle critique dans la promotion de la réconciliation et dans l'aménagement d'une transition en attendant la restitution graduelle de la protection nationale.

Les opérations en faveur des rapatriés montrent clairement que le rôle de protection ne se limite pas au premier stade du déplacement mais qu'il reste critique dans la phase de la recherche de solutions. Dans un certain nombre d'opérations impliquant un déplacement intérieur ou une population mixte de rapatriés et de personnes déplacées à l'intérieur du territoire, par exemple en Bosnie-Herzégovine et au Tadjikistan, le HCR a travaillé avec des organisations multilatérales et des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour renforcer la protection nationale, par exemple en renforçant les institutions judiciaires et juridiques nationales, des ONG locales et des groupes communautaires.

Le renforcement de la protection nationale est un moyen important pour promouvoir une solution au déplacement intérieur, et, par là, supprimer les souffrances humaines et éviter un engagement humanitaire prolongé. L'expérience du HCR auprès des personnes déplacées et auprès des réfugiés qui sont rentrés vers un pays déchiré par le conflit enseigne des leçons utiles pour l'élaboration de stratégies orientées vers les solutions afin de régler le problème du déplacement intérieur. Le HCR entreprend un examen systématique de son intervention opérationnelle auprès des personnes déplacées afin d'en tirer les leçons et d'élaborer des méthodes efficaces de protection et de recherche de solutions.

Paramètres de l'intervention opérationnelle

La décision du HCR d'intervenir dans une opération spécifique se fondera sur l'évaluation approfondie de la situation et sur la satisfaction de certaines conditions préalables. L'évaluation analysera les risques et les ouvertures ainsi que l'impact possible de l'intervention projetée. Elle étudiera :

- Impact sur la nature apolitique et humanitaire du mandat du HCR. Le déplacement intérieur est généralement plus grave dans des situations de conflit prolongé et sans solution. Il faut également compter avec des situations de violation caractérisée et systématique des droits de l'homme et du droit humanitaire, le risque élevé en matière de sécurité pour le personnel humanitaire et la manipulation de l'aide et des acteurs humanitaires à des fins politiques. Au moment de prendre sa décision, le HCR veillera à ce que son intervention ne compromette pas son mandat humanitaire.
- Impact sur la protection des réfugiés et l'institution de l'asile. L'intervention du HCR peut avoir des effets à la fois positifs et négatifs. Les pays d'asile peuvent être plus enclins à maintenir leur politique d'asile si quelque chose est fait pour alléger les souffrances des personnes déplacées, réduire le besoin impérieux de chercher asile et créer les conditions propices au retour. Par ailleurs, les activités du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire peuvent être interprétées à tort comme un moyen d'éviter la nécessité de la protection internationale et de l'asile. L'intervention du HCR doit s'efforcer d'améliorer la situation des personnes déplacées à l'intérieur du territoire tout en préservant leur droit à chercher asile.
- Impact sur le déplacement intérieur. Dans quelle mesure l'intervention du HCR améliore-t-elle réellement la situation de protection et les possibilités de solutions pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Cela dépendra non seulement des aptitudes et des ressources du HCR mais également de la présence et de l'appui d'autres organisations et surtout de l'action politique concomitante pour résoudre le conflit. En tant qu'organisation engagée dans la recherche de solutions, le HCR donnera la préférence à un engagement dans les opérations où les efforts politiques pour résoudre les déplacements sont en cours ou sont clairement envisagés.
- Pertinence de l'expérience et des compétences du HCR. La valeur "ajoutée" du HCR réside dans ses capacités en matière de protection et de recherche de solutions. Il sera nécessaire dans toute situation donnée de mesurer leur pertinence par rapport aux besoins des victimes et d'examiner comment elles complètent ou se démarquent des mandats et des compétences des autres institutions présentes ou envisageant une intervention.

La décision d'intervenir nécessitera également les conditions suivantes :

- Une requête spécifique ou une autorisation du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou d'un autre organe principal compétent des Nations Unies. (Cette requête n'est pas nécessaire lorsque l'action auprès des personnes déplacées

fait partie intrinsèque des activités statutaires, par exemple l'assistance des personnes déplacées dans le contexte de la réintégration des rapatriés.)

- Le consentement de l'Etat concerné et si nécessaire d'autres parties au conflit.
- L'accès aux populations touchées et une sécurité adéquate pour les personnels du HCR et des partenaires d'exécution afin qu'ils puissent travailler efficacement.
- Des responsabilités bien délimitées et des voies hiérarchiques claires pour rendre des comptes, assorties de la possibilité d'intervenir directement avec toutes les parties concernées, particulièrement pour les questions de protection.
- Des ressources et des capacités adéquates pour mener à bien les activités.

Nature des interventions opérationnelles

La nature et le degré de l'intervention du HCR varieront selon les circonstances et les aptitudes et activités nécessaires aux différents stades de la crise. Le HCR peut jouer un rôle moteur dans la fourniture de la protection et de l'assistance avec la coopération d'autres institutions ou peut jouer un rôle secondaire selon :

- La phase du déplacement. Dans les toutes premières phases du déplacement ou avant même qu'il ne se produise, lorsque la tension monte mais qu'il n'y a pas encore de déplacements importants, l'action se concentrera sur le désamorçage des tensions, la promotion de lois et politiques nationales appropriées, la prise de conscience, la formation et les mesures de préparation. A ce stade, le rôle du HCR ne peut être que catalytique ou complémentaire de celui d'autres acteurs et organisations qui ont un mandat clair de prévention du conflit et de promotion des droits de l'homme. Pendant le déplacement, les aptitudes du HCR en matière de protection et d'assistance seront des plus utiles et, dans ces cas, le HCR doit s'attendre à jouer un rôle moteur. Une fois que le déplacement a cessé, ou qu'il s'est ralenti, et que les solutions commencent à être mises en oeuvre, le HCR, compte tenu de son expérience dans la mise en oeuvre de solutions humanitaires, peut encore une fois prendre la direction des opérations en encourageant le retour ou l'installation ailleurs.
- Le lien avec les solutions aux problèmes de réfugiés. En vertu de son mandat, il incombe au HCR de promouvoir les solutions aux problèmes des réfugiés, y compris le rapatriement librement consenti et la réintégration des réfugiés. Dans les situations où la réintégration couronnée de succès des rapatriés requiert la couverture des besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, le HCR sera prêt à jouer le premier rôle car une stratégie globale pour répondre aux problèmes de déplacement des deux côtés de la frontière est souvent le meilleur moyen de promouvoir une solution durable. Comme dans le cas de la réintégration des réfugiés, le HCR s'efforcera de travailler en étroite collaboration avec les organisations chargées du développement afin de jeter un pont entre les secours et la réhabilitation.

- La présence et les activités d'autres organisations. A tous les stades du déplacement, il sera important d'évaluer si les besoins des personnes déplacées sont adéquatement couverts par d'autres et s'il est nécessaire pour le HCR de combler un vide grâce à son expérience. La Colombie illustre bien comment le HCR s'est forgé un rôle limité en tenant compte des activités d'autres organisations, particulièrement le CICR et le UNHCHR.
- L'environnement politique et opérationnel, y compris les considérations de sécurité qui peuvent limiter la présence et les activités du HCR.

L'expérience du HCR en matière d'opérations a montré que dans certaines situations il est difficile d'établir une ligne de démarcation claire entre les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et d'autres populations vulnérables touchées par la guerre dans la même région. Dans ces cas, il peut se révéler nécessaire, pour répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, d'adopter une approche plus large et plus globale à l'égard de ceux qui sont touchés dans la communauté, par exemple au moyen de la coopération et de la coordination avec d'autres institutions.

Coordination et coopération

Dans la définition de son rôle auprès des personnes déplacées, le HCR reconnaît l'importance d'agir de concert avec tous les acteurs et organisations compétents, qu'ils soient nationaux, internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux. Les résolutions de l'Assemblée générale autorisant l'intervention du HCR auprès des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ont toujours souligné la nécessité de respecter les mandats complémentaires et les compétences pertinentes d'autres organisations. Le Haut Commissariat est tout à fait acquis aux principes du renforcement des liens de coopération et de coordination avec les autres organisations humanitaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, particulièrement l'OCHA, le PAM, l'UNICEF, le CICR, l'OIM et les ONG ainsi qu'avec le Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

Le HCR continuera de participer activement aux consultations du Comité interorganisations permanent afin d'établir des politiques et des principes directeurs concernant le déplacement intérieur. L'élaboration de critères clairs et d'un mécanisme efficace pour attribuer les responsabilités et identifier l'agent chef de file pour les opérations en faveur des personnes déplacées sera à cet égard d'une importance clé. Le HCR est prêt à travailler en étroite collaboration avec le Coordonnateur pour les secours d'urgence et d'autres organisations compétentes à cette fin.

Au plan des opérations, il est nécessaire d'aboutir à une communauté de vues sur la complémentarité des mandats et des rôles. Le HCR entamera des discussions avec le Coordonnateur des secours d'urgence, les institutions soeurs du système des Nations Unies, le CICR, l'OIM et d'autres partenaires opérationnels afin d'étudier les meilleurs moyens de clarifier les responsabilités respectives concernant les personnes déplacées. Des mémoranda d'accord du type que ceux que le HCR et ses partenaires ont signés pour les opérations en faveur des réfugiés pourraient être utiles à cet égard.

Dernier point mais non des moindres, le HCR s'efforcera de travailler en étroite collaboration avec le Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire afin d'appuyer et de renforcer le plaidoyer en faveur des personnes déplacées. La diffusion, la promotion et la matérialisation des principes directeurs par le biais de la formation du personnel et de l'application sur le terrain jettent les bases du renforcement d'une relation déjà fructueuse.

Résumé des principales interventions du HCR auprès des personnes déplacées à l'intérieur du territoire

Ce récapitulatif des opérations actuelles du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire est présenté par ordre alphabétique, par région géographique. Il révèle les points intéressants suivants :

- La nature et la portée de l'intervention du HCR diffèrent selon les opérations et les régions, compte tenu de l'appui politique et financier et de la situation en matière d'opérations et de sécurité.
- Le HCR a été très dynamique dans son action auprès des personnes déplacées à l'intérieur du territoire en Europe de l'Est où la fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique ont engendré plusieurs conflits intérieurs qui, à leur tour, se sont traduits par des mouvements mixtes de réfugiés et de personnes déplacées ou de déplacements intérieurs apparentés à un mouvement de réfugiés. La raison d'être de l'intervention du HCR s'est basée sur une stratégie globale pour prévenir ou résoudre les problèmes de réfugiés qui incluent l'étude de la situation des populations déplacées dans leur propre pays.
- Comparativement, l'intervention du HCR auprès des personnes déplacées en Afrique a été limitée. Bien que l'insécurité ait constitué un facteur dissuasif majeur, les obstacles réels ont été la pénurie de capacités et de ressources. En Afrique, le HCR a dû concentrer son attention, ses capacités et ses ressources sur les situations relevant de son mandat concernant des problèmes importants et complexes de réfugiés. L'intervention auprès des personnes déplacées à l'intérieur du territoire s'est généralement faite dans le contexte des opérations de rapatriement.
- Lorsque le HCR est intervenu auprès des personnes déplacées, il s'est concentré sur ses activités dans le domaine de la protection et des solutions. Toutefois, dans la mesure où ces déplacements intérieurs ont été dus à la tentative délibérée de créer des Etats mono-ethniques, la protection s'est révélée difficile et le retour et/ou l'intégration sur place a connu de nombreux obstacles politiques. La recherche de solutions a rapproché le HCR des processus internationaux de résolution des conflits comme dans les Balkans et le Caucase.
- Les opérations du HCR en Colombie et à Sri Lanka présentent un intérêt particulier du fait qu'elles ont mis en oeuvre des concepts et des stratégies novateurs pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Comme pour les réfugiés, la présence du HCR sur le terrain a été un instrument majeur de mise en oeuvre des activités de protection et de recherche de solutions. En même temps, des contraintes en matière de sécurité ont limité sa capacité à déployer son personnel, soulignant les difficultés inhérentes aux opérations impliquant un déplacement intérieur.

A. Europe

Azerbaïdjan

Chiffre et profil démographiques

A la fin de 1999, la population totale de personnes déplacées à l'intérieur de l'Azerbaïdjan s'établissait à 569 600 selon les estimations gouvernementales. Le HCR assiste 160 000 personnes déplacées, y compris environ 10 000 rapatriés dans des régions déchirées par la guerre.

Les personnes déplacées à l'intérieur du territoire sont dispersées dans tout le pays. Lors des phases initiales du déplacement intérieur, elles se sont installées de façon spontanée, essentiellement dans les régions urbaines où elles ont trouvé à se loger auprès de connaissances ou dans des bâtiments publics. Au cours de l'été 1993, des camps de tentes ont été aménagés dans le sud et le centre du pays. Vers la fin de 1993, et particulièrement en 1994 et 1995, des lotissements de maisons préfabriquées ont été aménagés avec l'aide des institutions internationales.

En 1998, à peine plus de la moitié des personnes déplacées se situaient dans les régions urbaines, essentiellement dans la capitale Baku et la ville voisine de Sumgait sur la côte orientale et dans les villes de Ganja et Mingchevir au nord du Nagorno-Karabakh. La tendance à la migration urbaine parmi la population déplacée, surtout vers la capitale et ses banlieues, donne à penser que ce pourcentage devrait augmenter. Dans les villes d'Imishli et Beylagan, on estime que les personnes déplacées à l'intérieur du territoire constituent environ la moitié de la population.

Raison d'être de l'intervention du HCR

Le HCR est intervenu dans le Caucase au début des années 1990 dans le cadre de sa stratégie pour lutter contre les mouvements forcés de population dans l'ex-Union soviétique, de façon préventive, et afin de trouver une solution, y compris une présence plus importante dans le pays d'origine auprès des personnes déplacées.

Nature de l'intervention du HCR

Le HCR a tout d'abord établi sa présence en Azerbaïdjan en 1992 afin de fournir des secours d'urgence. Depuis 1996, sa stratégie d'assistance a consisté à promouvoir l'intégration adaptée à la phase post-conflit (même en l'absence d'un règlement pacifique). Les secteurs concernés par l'assistance du HCR sont essentiellement les abris, les services communautaires, l'éducation, la santé et la nutrition, les activités génératrices de revenus, la production vivrière et le bétail. L'accent est mis sur l'autosuffisance.

Avec l'accord du Gouvernement, le HCR a accordé la priorité aux communautés déplacées pendant de longues périodes et qui pouvaient être installées sur des terres qui leur sont accessibles. Le Haut Commissariat a également accordé un appui en matière de logement aux personnes déplacées rentrant dans les régions d'origine accessibles des régions frontalières déchirées par la guerre.

Le HCR a élaboré un cadre de coopération avec la Banque mondiale et le PNUD pour la réhabilitation et la reconstruction de régions dévastées par la guerre en étroite coopération avec le Gouvernement d'Azerbaïdjan. Le HCR a entamé un dialogue intense avec le PNUD, la Banque mondiale, USAID, la communauté européenne, le CICR et la FICR pour promouvoir la planification pour imprévus en prévision d'un important mouvement de retour qui pourrait se produire suite aux progrès tangibles des négociations de paix sur le Nagorno-Karabach.

Commentaires

L'impasse dans laquelle se trouvent les négociations de paix ont eu de graves répercussions sur la vie de la plupart des personnes déplacées dans la mesure où l'absence d'une paix durable les empêche de rentrer dans leur région d'origine. L'engagement politique pris par le Gouvernement de reconquérir l'intégralité des territoires perdus et de redonner au Nagorno-Karabakh son statut antérieur limite la réinstallation et l'allocation de logements permanents à l'ensemble des personnes déplacées. Toutefois, l'accord conclu entre le Gouvernement et ses partenaires internationaux pour promouvoir l'autonomie des personnes déplacées tout en poursuivant la recherche de solutions au conflit a constitué une importante réalisation à mettre au crédit de la stratégie du HCR orientée vers les solutions.

Ex-Yougoslavie

Chiffre et profil démographiques

Croatie : Le chiffre global est de 43 000 personnes. Il inclut 5 500 personnes âgées serbes socialement vulnérables dans la région du Danube qui ont fui les opérations militaires en 1995 et ne peuvent rentrer dans leur territoire occupé, dévasté, détruit ou privatisé. (40 000 personnes supplémentaires appartenant à ce groupe sont devenues des réfugiés en République fédérale de Yougoslavie en 1998 à la fin du mandat de l'UNTAES). En outre, on compte également 38 000 personnes détenues croates, dans toutes les classes d'âge, déplacées depuis la région du Danube dans d'autres régions de la Croatie et qui ne veulent pas rentrer chez elles du fait de l'absence de possibilités d'emploi.

Bosnie-Herzégovine : On compte environ 820 00 personnes déplacées se trouvant encore en Bosnie-Herzégovine dont 480 000 dans la Fédération et 340 000 dans la Republika Srpska. La plupart du déplacement s'effectue d'une entité vers l'autre bien qu'il y ait également des déplacements au sein de la Fédération entre régions contrôlées par les Croates et régions contrôlées par les Bosniaques. Toutes les classes d'âge sont représentées parmi la population déplacée.

République fédérale de Yougoslavie : On compte environ 200 000 personnes déplacées en Serbie et 32 000 au Monténégro. Ce sont principalement des Serbes et des Roms qui ont fui le Kosovo. Une opération d'enregistrement est en cours en Serbie qui permettra peut-être de réviser ces chiffres. Toutes les classes d'âge sont représentées dans la mesure où des communautés entières sont parties.

Raison d'être de l'intervention du HCR

Le HCR a été désigné agent chef de file pour l'opération humanitaire dans les Balkans par le Secrétaire général le 14 novembre 1991. La raison d'être de l'intervention du HCR s'est fondée sur une approche globale face aux déplacements à l'intérieur et à l'extérieur des frontières. L'éclatement de l'ex-Yougoslavie a transformé les frontières intérieures en frontières internationales et bon nombre des personnes déplacées en réfugiées. En outre, la nature du conflit en ex-Yougoslavie et le déplacement ont été tels que le problème de réfugiés ne pouvait être réglé sans se pencher simultanément sur les besoins des personnes déplacées. Enfin, les besoins humanitaires étaient si similaires, impérieux et interdépendants que le HCR a assisté 4 millions de civils, y compris des personnes réfugiées, déplacées et assiégées dans la région.

En vertu de l'annexe 7 de l'Accord de paix de Dayton en 1995, le HCR a obtenu le rôle de chef de file pour le retour et la coordination des secours aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire en Bosnie-Herzégovine.

Nature de l'intervention du HCR

Le déplacement de population dans les Balkans est extrêmement complexe et la nature de l'intervention du HCR a varié selon les stades du conflit, les besoins des victimes et la possibilité de solutions. Entre la fin 1991 et 1995, le HCR a coordonné une opération massive de survie pour protéger et assister les réfugiés, les personnes déplacées et d'autres populations touchées par la guerre du fait du conflit en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Outre les tâches normales de fourniture de la protection et de l'assistance aux réfugiés dans les pays voisins, le HCR a supervisé la sécurité et le respect des droits de l'homme des populations déplacées touchées par la guerre et est intervenu auprès de plusieurs acteurs pour alléger les problèmes de protection.

La protection reste une question importante pour les rapatriés et les populations déplacées en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Grâce au plaidoyer, au suivi des rapatriés et des personnes déplacées ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme, le HCR s'est efforcé de créer un climat plus favorable au retour. Au cours de l'après Dayton, la résolution des problèmes fonciers des populations déplacées et rapatriées a constitué un aspect important des activités de protection en Bosnie-Herzégovine.

Le HCR s'est acquitté de ses activités de protection et d'assistance en ex-Yougoslavie en étroite coopération avec d'autres acteurs internationaux dans les domaines militaire, politique, des droits de l'homme et humanitaire. Par exemple, en Croatie, l'UNTAES a joué un rôle crucial dans la réintégration pacifique de la région du Danube sous autorité croate et a beaucoup appuyé les efforts du HCR pour inciter le retour des personnes déplacées dans les deux sens. En Bosnie-Herzégovine, la coopération avec la SFOR joue un rôle clé pour garantir les retours des minorités dans des conditions de sécurité alors que l'Office du Haut Représentant, souvent à la suggestion du HCR, a conduit une action politique pour demander des mesures législatives et administratives spécifiques afin de lever les obstacles au retour des minorités. Au Kosovo, le HCR opère sous l'égide de la MINUK en tant qu'organisation chef de file du pilier humanitaire. Tout en faisant partie intégrante de la mission des Nations Unies, le HCR n'a pas hésité à faire

part de ses préoccupations à la MINUK et à la K-FOR concernant la protection des minorités ethniques et leur retour dans leur région d'origine.

Commentaires

L'opération en ex-Yougoslavie, en particulier en Bosnie-Herzégovine, a marqué un tournant pour le rôle du HCR auprès des personnes déplacées. Elle a montré les points forts du HCR en tant qu'agence de protection et l'utilité de ses compétences dans la protection et la recherche de solutions au problème des personnes déplacées. L'expérience dans les Balkans a également démontré l'importance de l'appui politique pour l'action humanitaire et en particulier la nécessité de solutions politiques aux conflits qui engendrent des déplacements intérieurs massifs.

Géorgie

Chiffre et profil démographiques

La Géorgie compte 278 000 personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Le HCR en assiste 83 400, soit 30 pour cent.

La grande majorité des personnes déplacées (96 pour cent) sont d'origine géorgienne et sont déplacées depuis la région de l'Abkhazie. Environ 14 000 personnes ont été déplacées par le conflit en Ossétie du Sud, dont environ 10 000 personnes d'ethnie géorgienne vivant dans les régions contrôlées par le Gouvernement alors que le reste est déplacé en Ossétie du Sud.

Raison d'être de l'intervention du HCR

Le HCR est intervenu dans le Caucase au début des années 90 dans le cadre de sa stratégie pour trouver une réponse aux mouvements de population forcés dans l'ex-Union soviétique en privilégiant la prévention et l'orientation vers les solutions, y compris une présence plus importante dans le pays d'origine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées. Dans le cas de l'Ossétie du Sud, on a enregistré un exode transfrontalier vers l'Ossétie du Nord en Fédération de Russie qui a fourni d'autres justifications à l'intervention du HCR:

Nature de l'intervention du HCR

Le principal objectif des activités du HCR en Géorgie est de promouvoir la recherche de solutions humanitaires au déplacement intérieur, si possible par le biais du retour, de la réconciliation et de la réintégration.

Le HCR s'est efforcé de promouvoir des solutions pour les personnes déplacées par le conflit entre la Géorgie et l'Ossétie en participant au processus de résolution du conflit parrainé par l'OSCE, en appuyant le dialogue entre les autorités étatiques et non étatiques, par la formation et la création de capacités pour réintégrer les minorités ethniques. Par le biais d'une présence plus importante, le HCR a pu surveiller la situation de protection d'environ 1 500 rapatriés d'Ossétie du Nord vers l'Ossétie du Sud. Le HCR a également fourni une assistance matérielle et des abris à

2 000 réfugiés et personnes déplacées dans la région. Au cours de l'an 2000, le HCR continuera d'aider les rapatriés à se réintégrer en Ossétie du Sud, à suivre leur situation et à appuyer les efforts de réconciliation.

Dans le cas des personnes déplacées depuis l'Abkhazie, le HCR participe au processus de réconciliation sous l'égide du Représentant spécial du Secrétaire général en présidant le Groupe de travail sur les réfugiés et les personnes déplacées. En coordination avec l'UNOMIG et la CIS PKF, le HCR suit la situation des rapatriés spontanés. Dans les régions contrôlées par le Gouvernement, le HCR a poursuivi ses activités génératrices de revenus et d'auto-prise en charge de la communauté. Il a également préconisé le respect des droits politiques, sociaux et économiques des personnes déplacées en tant que citoyens sans préjudice de leur retour éventuel. L'assistance matérielle du HCR est limitée aux groupes vulnérables.

D'autres agences, en particulier la Banque mondiale et le PNUD interviennent de plus en plus pour se pencher sur les perspectives de développement à plus long terme dans les zones de retour et de déplacement, en mettant l'accent sur l'intégration et l'inclusion des personnes déplacées dans les stratégies de développement nationales sans renoncer à leur retour volontaire éventuel lorsque les conditions le permettront.

Commentaires

Le dispositif international pour la paix continue de progresser malgré les tensions politiques et la reprise occasionnelle des combats. En l'absence d'une résolution du conflit, l'immense majorité des personnes déplacées le resteront et la possibilité d'une solution durable restera incertaine.

Fédération de Russie

Chiffre et profil démographiques

Les statistiques relatives aux personnes déplacées en Fédération de Russie sont extrêmement difficiles à dissocier de celles qui concernent les migrants forcés, terme utilisé en Russie pour qualifier diverses formes de mouvements de population, y compris les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les personnes d'ethnies russe et autres, contraintes de quitter les pays de la CEI. Entre 1993 et 1999, quelque 880 000 migrants forcés se sont enregistrés auprès des autorités russes. Ce chiffre inclut 140 000 personnes venant de Tchétchénie (déplacées par la première guerre tchétchène en 1994/1996) et environ 30 000 personnes déplacées par le conflit dans le district de Prigorodny en Ossétie du Nord.

Le conflit le plus récent en Tchétchénie (dernier trimestre de 1999) a déplacé plus de 250 000 personnes, soit 70 000 personnes rentrées en Tchétchénie. Les chiffres ont fluctué depuis lors mais à la fin mars 2000, on estimait à 213 000 le nombre de personnes dans la République voisine d'Ingouchie, environ 20 000 personnes des autres républiques russes telles que le Daghestan, Stavropol et Krasnodar, alors que la Tchétchénie était censée compter 100 000 personnes déplacées supplémentaires.

Sur la population déplacée par la première guerre tchéchène, le HCR assiste environ 54 000 personnes. Sur les 350 000 supplémentaires déplacées par la vague la plus récente d'hostilités en Tchétchénie, le HCR en assiste les deux tiers.

Raison d'être de l'intervention du HCR

Le HCR intervient auprès des personnes déplacées à l'intérieur du territoire au nord du Caucase comme dans le Sud du Caucase dans le cadre d'une stratégie pour répondre aux mouvements de population forcés en ex-Union soviétique en privilégiant la prévention et l'orientation vers les solutions, y compris moyennant la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

Nature de l'intervention du HCR

La présence du HCR au nord du Caucase remonte à 1995, date à laquelle à la demande de la Fédération de Russie et avec le consentement de toutes les parties concernées, le HCR a fourni une aide à la réintégration aux personnes déplacées par le conflit en Tchétchénie et dans le district de Prigorodny en Ossétie du Nord. Le HCR entreprend des activités de protection en matière d'établissement de papiers et de droits de propriété et fournit une assistance aux groupes vulnérables dans les domaines des abris, de l'éducation, des services communautaires et de la santé.

Suite à l'éclatement du conflit en 1999 et à la requête des gouvernements d'Ingouchie et de Fédération de Russie, le HCR a fourni des secours à 213 000 personnes déplacées de Tchétchénie. L'assistance, comprenant des articles alimentaires et non alimentaires, des abris, des services d'eau et d'assainissement, est coordonnée par le HCR dans un cadre interinstitutionnel comprenant le PAM, l'UNICEF, le PNUD, l'OMS, le CICR, DRC et MSF. EMERCOM, le Ministère russe compétent, fournit également une assistance.

En outre, le HCR a conduit des activités de protection en faveur des Tchétchènes déplacés dans les Républiques voisines. Il a veillé à ce que les frontières de la Tchétchénie restent ouvertes et qu'il soit possible de trouver refuge dans les Républiques voisines pour ceux qui veulent fuir le conflit en Tchétchénie. Le HCR s'efforce également de veiller à ce que personne ne soit contraint de rentrer en Tchétchénie et que ceux qui souhaitent le faire reçoivent toute l'assistance possible à cette fin.

Commentaires

Pour des raisons de sécurité, le HCR n'a pas de présence en Tchétchénie et ne dispose que d'une présence limitée en Ingouchie. Cela rend les activités de protection difficiles. Malgré l'insécurité qui persiste, un nombre croissant de personnes déplacées rentrent en Tchétchénie. Bien que le HCR fournisse une assistance matérielle limitée aux rapatriés, il ne sera pas en mesure de suivre leur situation ou de fournir une aide à la réhabilitation à l'intérieur de la Tchétchénie en raison de l'insécurité et des combats incessants. Le HCR continuera de fournir protection et assistance aux personnes déplacées dans les républiques voisines afin qu'elles puissent y rester en sécurité jusqu'à ce qu'elles puissent rentrer chez elles.

B. Amériques

Colombie

Chiffre et profil démographiques

Les statistiques font l'objet de controverses entre le Gouvernement, qui revendique 500 000 personnes déplacées à l'intérieur du territoire en 2000, et les ONG qui font état d'1,5 million de personnes déplacées. Le HCR travaille sur la base du chiffre de 800 000 personnes.

Les personnes déplacées à l'intérieur du territoire viennent essentiellement de milieu rural avec 58 pour cent de femmes dont au moins 36 pour cent sont chefs de famille. Les communautés indigènes et les afro-colombiens ont été les plus touchés dans la mesure où leur région d'origine compte parmi les plus touchées par le conflit. Les personnes déplacées se concentrent surtout au nord-ouest du pays, à la frontière avec le Panama et le Venezuela. Dans les régions d'installation temporaire, les milieux urbains et les grandes villes, les déplacements multiples constituent une caractéristique récurrente.

Raison d'être de l'intervention du HCR

L'intervention du HCR en Colombie se fonde sur une stratégie à deux volets qui a pour but de renforcer l'asile dans les pays voisins tout en encourageant la protection et l'assistance sociale des personnes déplacées en Colombie.

Nature de l'intervention du HCR

A la mi-97, le Gouvernement colombien a demandé au HCR d'établir une présence dans le pays afin d'aider les institutions nationales s'occupant des PDI. Avec l'accord du Secrétaire général et après un long processus de consultations avec les institutions nationales, les organisations internationales et les ONG opérant en Colombie et les donateurs clés, le Haut Commissaire a répondu favorablement au Gouvernement colombien.

Un petit bureau a été ouvert en juin 1998. Ultérieurement en janvier 1999, un mémorandum d'accord a été signé avec le Gouvernement pour établir la portée du programme du HCR en faveur des personnes déplacées. En avril 1999, un plan d'opérations, fondé sur ce programme, a été approuvé par le Gouvernement colombien et les principaux donateurs.

Le HCR fournit une coopération technique aux autorités sur les questions relatives aux PDI dans les domaines suivants : élaboration de la politique, création d'institutions pour promouvoir la protection et les solutions; renforcement des mécanismes de coordination et de coopération internationale; sensibilisation à la situation des personnes déplacées.

Le HCR sert aussi de catalyseur pour une réponse concertée de la part d'autres institutions travaillant avec les PDI. A la requête du Coordonnateur résident (avalisé par le Groupe de travail de la CPI), le HCR facilite la coordination de la réponse

humanitaire des Nations Unies face au déplacement et s'efforce de veiller à ce que les initiatives politiques liées au processus de paix renforcent la protection et l'assistance des PDI.

Commentaires

Le HCR en Colombie se conforme à une stratégie de protection et de mise en oeuvre des droits sur la base des cinq composantes des principes directeurs sur le déplacement intérieur. Dépourvu de composante relative aux secours matériels, ce programme est unique dans l'histoire de l'intervention du HCR auprès des PDI dans la mesure où il s'agit essentiellement d'une opération fondée sur la protection en faveur des PDI.

C. Asie

Sri Lanka

Chiffre et profil démographiques

Selon le gouvernement sri-lankais, quelque 800 000 personnes sont actuellement déplacées du fait du conflit actuel. Le HCR assiste quelque 612 000 personnes. Sur les 800 000 PDI, 60 pour cent sont des hommes, 40 pour cent des femmes. Un tiers de la population déplacée n'a pas encore atteint l'âge de 18 ans.

Environ 40 pour cent des PDI se trouvent dans le nord de la péninsule de Jaffna. En outre, 40 pour cent sont hébergés dans les districts de Kilinochchi, Mannar, Mullaitivu et Vavuniya. Le reste se répartit dans les districts d'Anuradhapura, Puttalam, Trincomalee et d'autres régions. Quelque 164 000 personnes vivent dans les centres d'assistance publique de régions contrôlées par le Gouvernement.

Raison d'être de l'intervention du HCR

La présence opérationnelle du HCR à Sri Lanka a commencé en 1987 afin de faciliter la réintégration des rapatriés d'Inde. Au début des années 90, le déclenchement des hostilités entre les autorités sri lankaises et les Tigres séparatistes de l'Eelam Tamoul a engendré des déplacements massifs au nord de Sri Lanka, y compris parmi ceux qui étaient rentrés de l'Inde. A la demande du Gouvernement sri lankais, le HCR a élargi ses activités en faveur des rapatriés pour inclure les personnes déplacées dans les régions où le HCR était déjà présent. Les activités du HCR pour les personnes déplacées ont été avalisées par le Secrétaire général des Nations Unies en 1991. Alors que les retours en provenance de l'Inde ont été entravés par les combats, les activités du HCR pour la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur du territoire se sont accrues.

Nature de l'intervention du HCR

L'objectif global de la présence du HCR à Sri Lanka est d'améliorer la situation de protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire au nord et au nord-est de

Sri Lanka et de fournir des solutions durables à mesure que les conditions de sécurité s'amélioreront.

En raison de la volatilité de la situation militaire, le programme du HCR à Sri Lanka a dû être révisé conformément aux besoins des personnes déplacées. Par le biais de sa présence sur le terrain, le HCR s'efforce de fournir une protection aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire près des zones de conflit. Le centre de secours ouvert de Madhu, appuyé par le HCR, fournit des secours d'urgence et offre un havre de paix à des milliers de personnes déplacées. La présence ininterrompue d'équipes du HCR sur le terrain a également permis à l'Organisation de déceler les signes précurseurs du déplacement et de fournir une aide d'urgence, de concert avec les autorités sri lankaises et d'autres institutions, aux personnes déplacées par la reprise des combats. Le HCR entretient un dialogue permanent avec les acteurs étatiques et non étatiques pour encourager la liberté de mouvement, l'assistance humanitaire et la protection des civils.

La possibilité de promouvoir des solutions durables est limitée par l'insécurité et les activités militaires fréquentes. Néanmoins, lorsque cela est possible, le HCR a encouragé les autorités locales à créer les conditions propices au retour des personnes déplacées. Une assistance sous forme de micro-projets a été fournie aux personnes déplacées et aux rapatriés ainsi qu'aux communautés hôtes affectées afin de stabiliser les déplacements de population et de faciliter la réintégration. Les activités du HCR sont coordonnées avec celles des agences compétentes des Nations Unies dans le cadre de l'équipe d'urgence existante des Nations Unies, et avec le CICR. En outre, le HCR a participé au projet d'agriculture irriguée de la Banque mondiale. Les activités d'assistance du HCR sont mises en oeuvre avec l'aide d'un certain nombre d'ONG nationales et internationales.

Commentaires

L'opération du HCR à Sri Lanka a constitué un laboratoire pour la mise à l'essai de concepts en matière de protection et d'assistance aux personnes déplacées. Elle a également constitué l'une des opérations les plus longues du HCR pour les personnes déplacées malgré les flambées de violence récurrentes qui ont hypothéqué les progrès en matière de solutions et qui ne permettent pas d'envisager la fin du conflit.

D. Afrique

Angola

Chiffre et profil démographiques

En raison des déplacements successifs sur une période prolongée, les statistiques concernant les personnes déplacées sont difficiles à estimer. L'Appel interinstitutions consolidé des Nations Unies pour l'an 2000 estime à environ 3,7 millions de personnes la population touchée par la guerre. Ce chiffre inclut 1,1 million de personnes récemment déplacées dans 17 provinces d'Angola. La plupart de ces personnes sont des femmes et des enfants. Leur état de santé est en général catastrophique. L'afflux

de population dans les régions urbaines a exercé des pressions énormes sur les services sociaux, sanitaires et d'assainissement déjà à la limite de leur capacité.

Raison d'être de l'intervention du HCR

Dans le passé, le HCR n'a pas participé à l'assistance des personnes déplacées en Angola. Son rôle principal en Angola a consisté à assister le rapatriement des réfugiés et il n'a aidé les personnes déplacées que dans la mesure où elles étaient mêlées aux populations rapatriées. Cette assistance a cessé avec la fin du rapatriement du fait de l'insécurité croissante.

A la demande du Gouvernement angolais et suite à une mission interinstitutions en février 2000, le HCR a accepté d'élargir ses activités pour couvrir les personnes déplacées dans les provinces septentrionales d'Uige, Zaire et Luanda. Ces provinces ont été sélectionnées non seulement en raison des besoins importants mais également parce qu'il s'agit de régions où les réfugiés rentrés auparavant sont aujourd'hui déplacés et pour qui le rapatriement a de fortes chances d'être une option.

Nature de l'intervention du HCR

Le HCR examine la possibilité de fournir une assistance, sur une base d'urgence, pour couvrir les besoins fondamentaux et stabiliser la condition des populations dans certaines provinces. Le HCR ajoutera une composante de protection dans ses activités en tenant compte des conditions sur le terrain. La participation du HCR se fera dans le cadre de la réponse interinstitutions des Nations Unies.

Une assistance humanitaire est actuellement fournie par plusieurs institutions internationales, y compris le PAM, l'UNICEF, la FAO, l'OMS, le CICR et de nombreuses ONG. L'équipe des Nations Unies dans le pays est coordonnée par le Coordonnateur humanitaire/résident. L'insécurité, y compris la présence de mines terrestres, et les problèmes logistiques hypothèquent les activités humanitaires et limitent sérieusement l'accès aux personnes déplacées dans de nombreuses régions du pays.

Burundi

Le nombre de personnes déplacées dans le pays est estimé à plus de 800 000, soit plus de 12 pour cent de la population burundaise. La plupart des PDI sont des femmes et des enfants. Selon Save The Children, environ 1 500 enfants sont séparés de leurs familles. Le déplacement est lié au conflit armé et à la politique de regroupement du Gouvernement. En outre, la sécheresse et les pénuries de récoltes qui ont suivi ont aggravé le problème du déplacement intérieur.

Le HCR a auparavant fourni une aide ad hoc aux personnes déplacées en réponse aux requêtes du Gouvernement. Les PDI peuvent également bénéficier de l'assistance du HCR dans les zones de rapatriement où l'approche géographique adoptée par le HCR bénéficie aux réfugiés comme à leur communauté d'accueil dont les PDI font partie. A l'heure actuelle, ces activités ont été suspendues en raison de la phase IV de sécurité des Nations Unies. Le HCR n'a pas participé à la fourniture d'une assistance aux camps de regroupement en raison de la position qu'il a prise contre le transfert forcé.

L'aggravation de la situation humanitaire au Burundi explique qu'il soit de plus en plus difficile pour le HCR de maintenir sa position actuelle de ne pas intervenir auprès des PDI. L'OCHA a la responsabilité globale de la coordination de l'assistance aux PDI. Une assistance de survie est fournie par le PAM, l'UNICEF, la FICR, d'autres institutions et des ONG. Une assistance limitée est également fournie par les mêmes agences à certains sites de regroupement accessibles au Bujumbura rural.

République démocratique du Congo

Le nombre total de personnes déplacées en République démocratique du Congo est estimé à 960 000. Ce chiffre est une estimation très imprécise pour des raisons de logistique et de sécurité dans la mesure où il n'y a pratiquement pas d'accès aux régions où vivent les personnes déplacées.

Le déplacement a été essentiellement causé par la guerre civile qui fait rage actuellement. En décembre 1999, les inondations autour de Kinshasa ont augmenté le nombre de personnes déplacées. La possibilité de déplacements ultérieurs (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays) reste très réelle dans la mesure où les tensions ethniques persistent dans de nombreuses régions du pays, particulièrement au nord et au sud Kivu.

Le HCR n'intervient pas directement en faveur des PDI bien que le plan d'opération pour l'accord de cessez-le-feu de Lusaka prévoie une approche géographique globale qui signifierait que le HCR doit intervenir auprès des personnes déplacées dans les régions où des programmes en faveur des réfugiés/rapatriés seraient lancés.

Le HCR a fourni une assistance ponctuelle aux victimes des inondations en tant que geste humanitaire. Le HCR a également aidé le Gouvernement à établir des camps pour les personnes déplacées.

Une assistance humanitaire est actuellement fournie par d'autres institutions : OCHA (pour coordonner les efforts des Nations Unies), CICR (vivres et articles non alimentaires), PAM (vivres), UNICEF et OMS (santé), Communauté européenne (fournit des fonds pour les programmes et les agences mentionnés dans ce document), diverses ONG (OXFAM, MSF, CARITAS, ACF).

Ethiopie

Le conflit entre l'Ethiopie et l'Erythrée de 1998 s'est traduit par 300 000 personnes déplacées en Ethiopie qui ont demandé l'assistance du HCR. Le HCR a fourni une assistance matérielle ponctuelle aux personnes déplacées en Ethiopie par le biais de l'Appel interinstitutions de l'OCHA.

Erythrée

Ce conflit est à l'origine de l'existence des 360 000 personnes déplacées en Erythrée. Une fois encore en réponse à une requête de l'Erythrée, le HCR a fourni une assistance matérielle ponctuelle aux personnes déplacées en Erythrée par le biais de l'Appel interinstitutions de l'OCHA. Il convient de noter qu'en décembre 1999, le HCR a

dépêché une mission de haut niveau en Erythrée pour discuter du rapatriement des réfugiés érythréens au Soudan. Une assistance aux rapatriés par le biais d'un programme de réintégration fondé sur la collectivité bénéficie également à la population locale, y compris aux PDI.

Libéria

Au plus fort du conflit libérien entre 1990 et 1996, la population déplacée était estimée à 1 million de personnes. Il convient de rappeler que tous les camps de personnes déplacées ont été démantelés à la fin de 1998. La plupart de ces camps étaient situés dans le comté de Montserrado (Monrovia et les régions environnantes). Les résidents de ces camps venaient d'autres districts du pays et étaient essentiellement des citoyens qui se sont installés dans des bâtiments non encore achevés de la capitale. Le HCR a fourni une assistance ponctuelle aux personnes déplacées situées près des camps de réfugiés de Sierra Leone.

République du Congo

On comptait 810 000 PDI au premier semestre de 1999. La principale cause du déplacement était la guerre civile. Depuis décembre 1999, un accord a été conclu entre les parties belligérantes suite auquel 370 000 personnes sont rentrées dans leur région d'origine.

Le HCR n'offre pas son concours aux PDI. L'insécurité, l'absence d'accès et la modestie de sa présence sur le terrain militent contre une intervention. Cette position pourrait être reconsidérée à l'avenir si le rapatriement des réfugiés congolais depuis le Gabon voisin commence. L'assistance pourrait donc être accordée aux PDI résidant dans les zones de retour.

L'OCHA coordonne les efforts des institutions humanitaires. L'OMS et MSF (F) opèrent dans le domaine de la santé. Le PAM fournit des vivres et l'IRC s'occupe de la gestion des camps.

Rwanda

Le HCR est intervenu auprès des PDI au Rwanda dans la mesure où il s'agit d'anciens rapatriés dont la réintégration a été interrompue par l'insécurité croissante au nord-ouest du pays. Cette insécurité a engendré le déplacement d'environ 625 000 personnes dans les préfectures de Ruhengeri et Gisenyi au nord-ouest du pays.

L'assistance du HCR s'est limitée à la fourniture d'articles non alimentaires et d'appui logistique. Une décision a été prise, en étroite consultation avec d'autres institutions, de ne pas commencer une intervention de longue durée auprès des PDI qui aurait été contradictoire avec la politique du HCR tendant à réorienter graduellement les programmes et à mettre fin à la réhabilitation des infrastructures.

Parmi les autres institutions participantes, il convient de mentionner le PAM (vivres), l'UNICEF (eau, assainissement, nutrition) et l'OMS (santé). L'OCHA joue un rôle de coordination.

Sierra Leone

La population déplacée à l'intérieur du territoire en Sierra Leone est estimée à plus d'un million de personnes, dont 150 000 dans la seule capitale, Freetown.

Le HCR ne fournit pas d'assistance directe aux personnes déplacées en Sierra Leone. Toutefois, certaines de ces personnes sont mêlées aux réfugiés libériens, particulièrement dans la capitale et dans la deuxième ville du pays, Bo. Tout en distribuant des secours d'urgence aux réfugiés libériens, le HCR fournit également une assistance matérielle ponctuelle, essentiellement des articles non alimentaires aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

Le HCR prévoit d'assister les personnes déplacées vivant dans les régions de retour dans le cadre de l'opération de rapatriement librement consenti pour les réfugiés.

Somalie

On estime à 2,8 millions le nombre de PDI en Somalie. Le HCR a reçu une requête des autorités du nord-ouest de la Somalie en 1998 visant à rapatrier 1 200 personnes déplacées depuis le nord-ouest de la Somalie vers le sud. Le HCR a décliné cette requête dans la mesure où le pays est toujours considéré comme une nation unifiée par la communauté internationale. Le HCR a néanmoins offert de fournir une assistance ponctuelle à ce groupe sous forme d'articles non alimentaires.

Ouganda

On estime à 600 000 le nombre de PDI en Ouganda du fait des activités de divers groupes rebelles dans le nord et l'ouest de l'Ouganda. En 1997 et 1998, pour des raisons humanitaires, le HCR a fourni une assistance ponctuelle aux personnes déplacées sous forme de couvertures et d'autres articles non alimentaires. La plupart d'entre eux vivent près des zones d'installation de réfugiés.

Mai 2000

Liste des acronymes

ATNUSO	Administration transitoire des nations Unies pour la Slovénie orientale, la Baranja et le Srem occidental
CE	Commission européenne
CEI	Communauté d'Etats indépendants
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPI	Comité permanent interinstitutions
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IRC	International Rescue Committee
MINUK	Mission des Nations Unies au Kosovo
MSF	Médecins sans Frontières
OMS	Organisation mondiale de la santé
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personnes déplacées de l'intérieur
PNUD	Programme de développement des Nations Unies
UNICEF	Programme des Nations Unies pour l'Enfance
UNOMIG	Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie
USAID	United States Agency for International Development