

Distr.
GENERALE

A/AC.96/INF.176
21 septembre 1992

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-troisième session

MISE A JOUR SUR LE PROCESSUS DE LA CIREFCA

I. INTRODUCTION

1. Poursuivant le processus lancé lors de la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA), en mai 1989, la deuxième Réunion internationale du Comité chargé du suivi de la CIREFCA (deuxième Réunion internationale) a eu lieu à San Salvador les 7 et 8 avril 1992, marquant ainsi une nouvelle étape importante dans les efforts déployés par les sept Etats participants (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique et Nicaragua) et la communauté internationale en faveur des Centraméricains déracinés.

2. L'objet de la présente note est d'informer le Comité exécutif des résultats de la deuxième Réunion internationale et de solliciter son soutien pour la stratégie et les objectifs révisés de la CIREFCA ainsi que pour les nouveaux arrangements y relatifs, l'enjeu étant de faire face, dans le cadre du processus de la CIREFCA, aux multiples problèmes qui se posent dans les cinq pays d'Amérique centrale ainsi qu'au Belize et au Mexique. D'une part, l'action de protection et d'assistance en faveur des réfugiés et des rapatriés doit se poursuivre et, à cet égard, le HCR devra jouer un rôle vital. D'autre part, l'inclusion des rapatriés dans les plans de développement généralistes, d'entrée objectif clé de la CIREFCA, est un défi majeur qui doit être relevé par les organismes de développement. Cette question, qui a été portée à l'attention du Comité exécutif 1/, est inextricablement liée aux efforts actuels en faveur de la paix et de la démocratie en Amérique centrale et ailleurs.

II. EVOLUTION DE LA POPULATION CIBLE DE LA CIREFCA

3. Lors de la CIREFCA tenue en mai 1989, les estimations officielles situaient le nombre de personnes déracinées par les conflits dans la région à environ 2 millions. Sur ce nombre, 146 000 étaient des réfugiés immatriculés, bénéficiant pour la plupart d'une assistance dans des camps du HCR, et 61 500 étaient des rapatriés assistés ou spontanés. Le nombre des personnes déplacées, dans leur propre pays ou à l'extérieur, y compris les deux groupes les plus importants, est en gros évalué à 1,8 million.

4. Depuis 1989, l'impact du processus de paix sur la situation des réfugiés et des rapatriés est largement ressenti. Les camps de réfugiés avec lesquels, à une époque donnée, se confondait le sort de nombreux réfugiés centraméricains, ont pratiquement disparu de la région et l'action déployée pour assurer une intégration socio-économique et juridique aux réfugiés demeurés dans les pays d'asile a bien progressé, notamment au Costa Rica et, plus récemment, au Belize. Les rapatriements librement consentis ont spectaculairement augmenté (au total 87 000 entre janvier 1990 et mars 1992), principalement vers El Salvador et le Nicaragua et, dans une moindre mesure, le Guatemala. Cette tendance en faveur de solutions durables est évidente aussi en ce qui concerne les programmes du HCR dans les sept pays où l'élément Programmes spéciaux, y compris les projets de la CIREFCA en faveur des rapatriés, est passé du niveau de 14 % du budget total de 35,3 millions de dollars en 1989 à 68 % du montant total projeté (initial) de 30,6 millions de dollars pour les programmes généraux et spéciaux, en 1993.

5. Le principal problème restant à résoudre dans la région est celui des 45 000 réfugiés guatémaltèques se trouvant au Mexique pour lesquels en deux volets une approche est suivie : augmentation du nombre des rapatriements librement consentis, lorsque les conditions s'y prêtent dans le pays d'origine, et intégration locale pour ceux qui choisissent de ne pas rentrer dans leur pays.

6. Néanmoins, l'attention accordée aux populations déplacées, que ce soit à l'intérieur de leur propre pays ou à l'extérieur, notamment au Belize, au Guatemala, au Honduras, en El Salvador et au Nicaragua, est restée minimale à ce jour et l'action menée dans le cadre de la CIREFCA pour faire face à leurs besoins spéciaux de protection et d'assistance est restée insuffisante malgré les projets de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés (PRODERE) dans certains pays et en dépit de l'action vigoureuse menée de longue date par les ONG.

III. LA DEUXIEME REUNION INTERNATIONALE

7. La deuxième Réunion internationale (El Salvador) a donc eu lieu dans un nouveau contexte régional, particulièrement évident dans le pays d'accueil où les accords de paix récemment conclus ouvrent de nouvelles perspectives de réconciliation nationale. L'objectif de cette deuxième réunion était d'informer la communauté internationale des progrès réalisés dans l'exécution du Plan d'action concerté de la CIREFCA et des stratégies et projets nationaux en faveur des populations déracinées. Un appui financier et politique a été par ailleurs recherché pour les propositions de projets (nouvelles ou révisées) et l'orientation à donner au processus de la CIREFCA a été évaluée.

Avant la tenue de la deuxième Réunion internationale, organisée conjointement par le HCR et le PNUD, un rapport 2/ avait été élaboré qui analysait les progrès accomplis dans l'exécution du Plan d'action de la CIREFCA, mettait en lumière les leçons apprises pendant le processus, et soulignait les futurs défis.

8. La deuxième Réunion internationale a été inaugurée par le Président par intérim d'El Salvador et placée sous la présidence du Président du Comité chargé du suivi de la CIREFCA, le Vice-Ministre nicaraguayen des affaires étrangères. Y étaient représentés 36 Etats, 18 organisations intergouvernementales et 62 ONG.

9. La Déclaration 3/ adoptée par la deuxième Réunion internationale a réaffirmé la valeur des principes, critères et engagements clés du Plan d'action concerté de la CIREFCA et tracé les grandes lignes de l'activité future. Cette déclaration réaffirmait que le problème du déracinement ne pouvait être résolu que par la paix, la démocratie et le développement, soulignant l'importance de la CIREFCA en tant que processus régional et la nécessité de mettre en oeuvre les principes que comporte le Plan d'action concerté dans les efforts nationaux de reconstruction et de réconciliation.

10. Les participants se sont félicités des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de solutions durables en faveur des Centraméricains déracinés depuis la première Réunion internationale du Comité chargé du suivi de la CIREFCA (juin 1990, New York). Ils ont pris note de l'augmentation du nombre des rapatriements librement consentis pour les trois groupes de réfugiés (Guatémaltèques, Nicaraguayens et Salvadoriens), particulièrement sensible en ce qui concerne les deux derniers groupes, ainsi d'ailleurs que de l'accélération de l'intégration socio-économique et juridique dans les pays d'asile. Ils ont reconnu que, pour la première fois depuis l'apparition du problème des réfugiés dans la région, le nombre des rapatriés dépassait désormais celui des réfugiés, ce qui posait de nouveaux défis en matière de réintégration des rapatriés.

11. Sur la base de l'évaluation des tâches restant à mener à bien (intégration, rapatriement et réintégration, et activités connexes de protection) dans le cadre du Plan d'action concerté, il a été décidé de prolonger le Plan jusqu'au mois de mai 1994. Les participants ont également demandé au HCR et au PNUD de renforcer leur appui à la CIREFCA, notamment par l'intermédiaire de l'Unité conjointe d'appui de la CIREFCA.

12. Au cours de la deuxième Réunion internationale, les sept pays participants ont présenté au total 65 projets dont la réalisation exige un financement externe se chiffrant à 138,3 millions de dollars E.-U. Près de 77 % de ce montant concernaient des projets visant les trois pays d'origine (El Salvador, Guatemala et Nicaragua), ce qui illustre la place de plus en plus grande faite à la réintégration des populations déracinées et à l'appui aux collectivités touchées. Dans une mesure jusqu'alors inégalée, les ONG ont participé à la conception des projets présentés par des gouvernements lors de la réunion.

13. Des contributions 4/ représentant 79,2 millions de dollars E.-U. ont été annoncées : 48,1 millions de dollars sont destinés à un appui supplémentaire aux projets de la CIREFCA et 31,12 millions de dollars à d'autres initiatives lancées dans le cadre de la CIREFCA (appui aux programmes nationaux de reconstruction et de réconciliation et aux combattants démobilisés). A cette occasion, les contributions en faveur des programmes généraux et spéciaux du HCR se sont élevées à quelque 11,8 millions de dollars. Par ailleurs, plusieurs délégations ont fait savoir que la couverture des populations cibles de la CIREFCA constituerait une considération clé dans l'aide bilatérale au développement.

14. Les contributions annoncées lors de la deuxième Réunion internationale ont démontré que la CIREFCA continuait à susciter une importante mobilisation de ressources. Avant même cette réunion, les ressources mobilisées pendant et après la première Réunion internationale, en 1990, atteignaient 289,5 millions de dollars 5/. Ce montant tenait compte des fonds mobilisés pour les projets nationaux au titre de la CIREFCA, 115 millions pour PRODERE, des contributions aux activités régionales (dont l'Unité conjointe d'appui de la CIREFCA), d'un montant évalué à 60 millions de dollars acheminé directement vers les ONG et de 44,5 millions de dollars pour la Commission internationale d'appui et de vérification (CIAV).

IV. STRATEGIE DE LA CIREFCA : 1992-1994

15. Peu après la deuxième Réunion internationale, le HCR et le PNUD ont procédé à une analyse des rôles que chaque institution serait appelée à jouer pendant les deux années de prorogation de la CIREFCA. A la suite de la consultation des gouvernements et des bureaux extérieurs du HCR/PNUD en Amérique centrale au cours de missions de l'unité conjointe d'appui de la CIREFCA, les priorités nationales touchant les populations cibles de la CIREFCA ont été révisées.

16. Cette action s'est traduite par la mise au point d'un plan de travail pour 1992-1994, qui vise à susciter un consensus parmi les pays donateurs et les pays convocateurs, quant aux stratégies et aux objectifs de la CIREFCA 6/. Sur le plan régional, il s'agit, entre autres objectifs clés, de mettre à jour et de promouvoir l'instrument de caractère juridique de la CIREFCA 7/ (à la lumière acquise concrètement depuis mai 1989), ainsi que de promouvoir et de diffuser les normes, règles et critères qui y sont énoncés. Ce plan de travail insiste sur la nécessité de renforcer le rôle des ONG et des collectivités bénéficiaires en matière de conception et de mise en oeuvre des projets. Dans chacun des sept pays concernés, les buts de la CIREFCA se répartissent entre quatre grands secteurs (institutionnel, juridique/protection, technique et financier), de même que les activités du HCR/PNUD propres à les réaliser.

17. Est aussi jugée prioritaire la définition d'une stratégie de liaison pour garantir l'inclusion des principes fondamentaux de la CIREFCA et des mécanismes d'action concertée dans l'effort national de reconstruction/réconciliation ainsi que dans les programmes tendant à favoriser le développement de la personne et à soulager la misère; le renforcement des capacités nationales et régionales de nature à répondre au problème des populations déracinées et la formulation d'une stratégie de mobilisation des ressources qui tienne compte des besoins dramatiques qui, au lendemain des conflits, se font sentir dans la région, et recherche une aide financière auprès des sources d'aide humanitaire et d'aide au développement.

18. On s'emploie par ailleurs avec détermination à profiter des leçons tirées jusqu'à présent des initiatives en cours de la CIREFCA comme de celles qu'elle prendra à l'avenir. Mais surtout, dans les pays d'origine, on cherche à assurer la continuité entre l'aide à la réinsertion des rapatriés d'envergure limitée, accordée par le HCR et les plans de développement généralistes, comme l'illustrent le fait que le HCR ait remis aux autorités nicaraguayennes la responsabilité des projets à impact rapide menés au Nicaragua, afin qu'elles les mettent directement en oeuvre, et sa participation active à l'élaboration de mécanismes de coordination/de contrôle des activités au titre des projets à impact rapide menées dans telle ou telle région du pays avec des institutions de développement bilatérales et le PNUD, pour préparer son retrait progressif de ce programme d'ici la mi-1993. Un séminaire qui avait pour objet de diffuser la notion de projet à impact rapide et la méthodologie pertinente s'est tenu dernièrement au Nicaragua à l'intention du personnel des bureaux extérieurs du HCR, du PNUD, d'ONG et des agents du gouvernement. En El Salvador, l'action concertée de toutes les parties, y compris d'ONG et des populations cibles, a renforcé le caractère communautaire du plan de reconstruction nationale qui bénéficie du soutien du PNUD.

19. Au Guatemala en particulier, une approche interinstitutionnelle a été adoptée dès le début des préparatifs en vue de l'éventuel rapatriement massif et de la réinsertion des réfugiés guatémaltèques du Mexique. De ce fait, le PNUD, le HCR, la Commission spéciale d'aide aux réfugiés, rapatriés et déplacés et des ONG ont participé à la mission d'identification dans le cadre du programme de projets à impact rapide qui vient d'être lancé en faveur des communautés de rapatriés. Les régions concernées tireront aussi profit des investissements consentis dans les secteurs de l'infrastructure et des activités de production grâce au Fonds national pour la paix, soutenu par le PNUD. Par ailleurs, le PRODERE a apporté son appui à une étude sur la question délicate de l'occupation des terres/de la disponibilité des terres, facteur actuellement crucial dans les négociations menées en vue du rapatriement massif des réfugiés guatémaltèques du Mexique. Les rapatriés et les personnes déplacées dans le pays même bénéficient aussi du programme de développement intégré entrepris par le PRODERE dans le département d'El Quiché et les zones urbaines proches de Guatemala.

20. On ne saurait négliger la situation particulière des femmes déracinées, aussi tous les programmes de la CIREFCA ont-ils porté une attention accrue aux besoins des femmes et au potentiel qu'elles représentent, grâce à la prise de conscience suscitée par le premier Forum régional sur les femmes réfugiées, déracinées et rapatriées (FOREFEM), qui a eu lieu à Guatemala dans le cadre de la CIREFCA, en février 1992. De ce fait, un plan de travail a été dressé au niveau régional/national en vue de renforcer la formation, l'évaluation technique des projets en cours pour y faire pleinement participer les femmes, ainsi que l'échange régulier de données d'expérience et d'information. Pour soutenir ces efforts, des dispositions sont prises afin d'intégrer un expert de la question des femmes dans le développement, dans l'unité conjointe d'appui de la CIREFCA.

V. DISPOSITIONS DE CARACTERE INSTITUTIONNEL

21. L'aide du HCR et du PNUD à l'exécution du Plan d'action concerté de la CIREFCA par le biais de leurs programmes a été fonction de leur mandat et de leurs compétences respectives par rapport aux objectifs en jeu. De ce fait, l'effort d'installation sur place dans les pays d'asile (par exemple au Belize et au Costa Rica) est actuellement soutenu essentiellement par le HCR, avec une assistance technique du PNUD. Au Honduras, où les problèmes de réfugié/rapatriement ont été quasiment résolus, le PNUD prend progressivement la direction du suivi de la CIREFCA. Au Mexique, où les solutions durables en faveur des réfugiés guatémaltèques sont étroitement liées à la situation qui règne dans leur pays d'origine, le HCR est en première ligne. Dans les pays d'origine (El Salvador, Guatemala et Nicaragua), le HCR a encouragé ou encouragera le rapatriement librement consenti, fera le nécessaire pour veiller au respect des principes touchant la protection et les droits de l'homme, et appuiera les premiers efforts de réinsertion. Dans ces mêmes pays, dans le cadre des accords de paix, le PNUD apporte une aide, par le biais des ressources dégagées au titre des chiffres indicatifs de planification, aux programmes de réinsertion et de développement de portée nationale 8/.

22. Le HCR et le PNUD apportent un soutien technique au suivi de la CIREFCA par le truchement de leur unité conjointe d'appui, basée à San José (Costa Rica), complétant ainsi l'action de leurs bureaux extérieurs respectifs. Cette unité a aussi pour fonctions l'analyse des politiques, la promotion du Plan d'action concerté, l'information, le suivi et l'évaluation. Elle est dotée d'effectifs composés de cinq administrateurs HCR/PNUD et d'experts nationaux et financée à la fois par le HCR et par le PNUD. Elle a révélé d'emblée son dynamisme dans le processus de la CIREFCA et son suivi, exploitant avec succès les compétences des deux organismes et, à plusieurs occasions, faisant reconnaître sa valeur auprès de la communauté internationale.

23. Grâce à l'évolution des choses dans la région, la deuxième Réunion internationale a marqué un tournant s'agissant du niveau et de l'ampleur de l'aide que le HCR apporte à la CIREFCA. L'accent étant mis davantage sur les processus d'insertion/de réinsertion, il va de soi qu'il faudrait adapter la nature et l'envergure du soutien du HCR/PNUD au regard des problèmes qui restent à régler. A cet égard cependant, tant le HCR que le PNUD ont été sensibles au désir exprimé par différentes parties à la suite de la deuxième Réunion internationale d'une transformation progressive des dispositions interinstitutionnelles. C'est pourquoi le Haut Commissaire a convenu que le HCR conserverait son rôle d'"organe directeur" jusqu'en juin 1993, tout en affirmant que, naturellement, il continuerait à assumer ses responsabilités habituelles et à exécuter les programmes qui relevaient de son mandat, pendant la durée de la CIREFCA et même au-delà.

24. Dans la mesure où il existe le consensus nécessaire entre les pays donateurs et les pays convocateurs quant à la direction que devra prendre le processus de la CIREFCA à l'avenir et à la stratégie de financement qu'elle suppose, le PNUD a confirmé qu'il était disposé à prendre officiellement la fonction d'organe directeur à compter de la mi-1993 et, notamment, à nommer à cette époque le prochain chef de l'unité conjointe d'appui de la CIREFCA. Sur le plan pratique, le PNUD assumerait donc la responsabilité globale, quoique avec une participation active du HCR, du soutien technique et du suivi de

la CIREFCA, avec les pays convocateurs, les donateurs et les ONG. Il dotera à cet effet d'effectifs et de ressources financières accrus l'unité conjointe d'appui entre janvier 1993 et août 1994.

25. Pour sa part, et reconnaissant l'intérêt attaché par toutes les parties à sa contribution à la CIREFCA, le HCR est disposé à continuer de participer à l'unité conjointe d'appui de la CIREFCA, mais à une moindre échelle que les années précédentes, dans la mesure où il peut s'assurer le soutien financier nécessaire. Le budget du HCR pour cette unité, de janvier 1993 à août 1994, est évalué à environ un million de dollars.

26. Le HCR et le PNUD se sont donné un délai de trois mois, jusqu'à fin novembre 1992, pour achever les consultations avec les donateurs et les pays convocateurs quant à la direction que doit prendre le processus de la CIREFCA à l'avenir et à la contribution requise des deux organismes à ce sujet. C'est ainsi que des consultations PNUD/HCR sont actuellement en cours avec les pays donateurs et qu'il est prévu une réunion du Comité chargé du suivi de la CIREFCA pour la fin septembre 1992.

VI. PARIS A RELEVER

27. Le processus de la CIREFCA, fondé sur le principe de l'action concertée et du dialogue entre toutes les parties, dans le contexte de la paix, de la démocratie et du développement, a montré combien était précieuse une approche intégrée des solutions qu'on pouvait apporter au problème des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées. L'évolution très nette de la situation des différentes populations cibles, en particulier des réfugiés et des rapatriés, depuis le lancement du processus il y a plus de trois ans, témoigne de la réussite de la CIREFCA.

28. Après avoir contribué à l'instauration de la paix en Amérique centrale, la CIREFCA a maintenant pour objectif de jouer un rôle moteur dans les différents processus de réconciliation nationale, comme le proposait la déclaration adoptée à la deuxième Réunion internationale tenue en El Salvador. Sur le plan pratique, dans les mois à venir, la CIREFCA doit donc faire sentir son action en tout premier lieu sur le bien-être des populations déracinées, leur sort étant tributaire de la suite qui sera donnée aux accords de paix eux-mêmes. Les présidents des cinq pays d'Amérique centrale l'ont d'ailleurs reconnu lorsqu'ils ont signé les Accords d'Esquipulas II 9/ en août 1987, en déclarant qu'il ne saurait y avoir de paix durable en l'absence d'initiatives tendant à résoudre le problème des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées dans la région.

29. Le HCR est d'avis qu'avec la participation de toutes les parties, les plans évoqués plus haut pourraient contribuer à la réalisation de cet objectif, permettant ainsi au processus de la CIREFCA de s'achever sur un succès en mai 1994.

Notes

1/ "Assurer la continuité entre l'aide aux rapatriés et le développement - un pari pour la communauté internationale", EC/SC.2/56.

2/ Rapport du 31 mars 1992, "Du conflit à la paix et au développement" (CIREFCA/CS/92/10).

3/ "Déclaration de la deuxième Réunion internationale du Comité chargé du suivi de la CIREFCA" (CIREFCA/CS/92/11, du 9 avril 1992).

4/ "Engagements envers la CIREFCA" (CIREFCA/CS/92/INF.4, du 8 avril 1992). (Note : le budget de 51 550 000 dollars des projets de la CIREFCA a été porté depuis à 48 110 000 dollars).

5/ "Deuxième rapport intérimaire sur l'exécution du Plan d'action de la CIREFCA", Unité conjointe d'appui de la CIREFCA, février 1992.

6/ "Quel avenir pour le processus de la CIREFCA : projet", Unité conjointe d'appui de la CIREFCA, Costa Rica, 15 août 1992.

7/ "Principes et critères de protection et d'assistance aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Amérique latine" (CIREFCA/89/9, avril 1989).

8/ Pour plus d'informations sur les programmes du HCR en Amérique latine, y compris sur les projets de la CIREFCA, voir A/AC.96/793 (partie IV).

9/ Processus à suivre pour instaurer une paix stable et durable en Amérique centrale, A/42/521-S/19085, annexe; voir Documents officiels du Conseil de sécurité, quarante-deuxième année, Supplément de juillet, août et septembre 1987, document S/19085.
