

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1993/35
21 janvier 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Quarante-neuvième session
Point 11 a) de l'ordre du jour provisoire

ACTION VISANT A ENCOURAGER ET DEVELOPPER DAVANTAGE LE RESPECT
DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES ET,
NOTAMMENT, QUESTION DU PROGRAMME ET DES METHODES
DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

AUTRES METHODES ET MOYENS QUI S'OFFRENT DANS LE CADRE DES ORGANISMES
DES NATIONS UNIES POUR MIEUX ASSURER LA JOUISSANCE EFFECTIVE
DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de
la Commission des droits de l'homme l'étude ci-jointe, qui a été établie
conformément à la résolution 1992/73 de la Commission en date du 5 mars 1992.

ANNEXE

Etude complète établie, en application de la résolution 1992/73
de la Commission des droits de l'homme, par M. Francis M. Deng,
Représentant du Secrétaire général chargé des questions relatives
aux droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 23	3
A. Préoccupations de la communauté internationale	4 - 8	4
B. Mandat et méthodes	9 - 19	5
C. Questions qui se sont posées à propos du mandat	20 - 23	9
II. VUE D'ENSEMBLE DU DEPLACEMENT INTERNE	24 - 54	10
A. Causes et conséquences	25 - 32	10
B. Identification des personnes déplacées dans leur propre pays	33 - 52	12
C. Conclusions	53 - 54	18
III. NORMES JURIDIQUES INTERNATIONALES	55 - 88	18
A. Les principes du droit existant	57 - 70	19
B. Propositions relatives à de nouvelles normes	71 - 86	22
C. Observations finales	87 - 88	27
IV. MECANISMES INTERNATIONAUX	89 - 131	28
A. Perspectives offertes par les institutions existantes	90 - 106	28
B. Propositions d'arrangements institutionnels	107 - 126	34
C. Observations en guise de conclusion	127 - 131	39

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
V. LE PHENOMENE DU DEPLACEMENT DE PERSONNES	132 - 261	40
A. Les déplacements dans leur propre contexte .	134 - 154	40
B. Observations sur le terrain	155 - 253	45
C. Observations finales	254 - 261	73
VI. CONCLUSION	262 - 294	75
A. Principes applicables en matière de protection	264 - 276	76
B. Conclusions et recommandations	277 - 292	80
C. Observations finales	293 - 294	84

I. INTRODUCTION

1. D'après le rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays, présenté à la Commission des droits de l'homme à sa quarante-huitième session, le nombre des personnes, femmes et enfants dans leur grande majorité, déplacées à l'intérieur des frontières de leur propre pays, serait de 24 millions, tandis que la population réfugiée est estimée à 17 millions (E/CN.4/1992/23, par. 5). Les conflits armés, les réinstallations forcées, les violences entre communautés, les catastrophes naturelles et écologiques, les violations systématiques des droits de l'homme et les formes bien connues de persécution sont autant de facteurs qui contribuent à déclencher ces déplacements massifs et involontaires à l'intérieur des frontières des Etats. Parce qu'elles sont vulnérables et n'ont guère d'endroit où se réfugier, les personnes déplacées sont souvent victimes de violations persistantes de leurs droits fondamentaux et sont totalement démunies sur le plan humanitaire.

2. C'est dans le contexte plus large de la période postérieure à la guerre froide, période qui se caractérise par l'apparition, dans de nombreuses régions du monde, de conflits ethniques et religieux longtemps réprimés, qu'il faut considérer la réponse de la communauté internationale aux problèmes des personnes déplacées dans leur pays. Or il semble que la communauté internationale soit de plus en plus soucieuse de faire face à ces problèmes et d'élaborer, en faveur de ces personnes, des normes et des mécanismes comparables à ceux qui ont été créés afin d'aider et de protéger les réfugiés. Comment assurer aux personnes déplacées dans leur pays la protection et l'assistance offertes aux réfugiés sans pour autant les priver des garanties traditionnellement offertes à ces derniers, à savoir le droit de quitter un pays et de demander l'asile, c'est là l'une des tâches les plus difficiles à accomplir pendant cette période qui succède à la guerre froide.

3. Pour la communauté internationale, la situation des personnes déplacées dans leur propre pays est particulièrement critique parce que celles-ci relèvent de la juridiction des pays et ne bénéficient donc pas de la protection normalement offerte aux personnes qui, ayant franchi les frontières, sont devenues des réfugiés. Certes, dans des situations d'urgence, des organismes comme le HCR ou l'UNICEF fournissent une assistance à ces personnes. Toutefois, comme il n'existe aucun mandat précis ni aucun organe international expressément chargé d'assurer la protection des personnes déplacées dans leur pays, la communauté internationale n'a pu, jusqu'à présent, intervenir d'une manière ponctuelle, limitée et guère satisfaisante. Pour répondre aux préoccupations croissantes qui se sont fait jour à l'échelon international, le Secrétaire général a nommé, en 1991, un Coordonnateur des secours d'urgence afin d'améliorer l'acheminement des secours et de l'aide aux personnes se trouvant dans des situations critiques sur le plan humanitaire. La même année, la Commission des droits de l'homme a abordé la question de la protection des personnes déplacées dans leur propre pays (résolution 1991/25). Le mandat dont découle la présente étude montre bien l'importance du rôle que les organes chargés des questions relatives aux droits de l'homme sont appelés à jouer pour ce qui est de mieux assurer la protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

A. Préoccupations de la communauté internationale

4. La question de l'institutionnalisation de l'aide aux personnes déplacées dans leur pays a été soulevée pour la première fois par l'Organisation des Nations Unies à la Conférence internationale sur la situation tragique des réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Afrique australe, qui s'est tenue à Oslo en août 1988. En 1989, la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA), tenue au Guatemala, a également centré l'attention sur le sort tragique de ces personnes. Saisi de la question, le Conseil économique a, un an plus tard, adopté la résolution 1990/78 du 27 juillet 1990, dans laquelle il priait le Secrétaire général "d'engager un examen à l'échelle du système des Nations Unies pour évaluer l'expérience et les capacités de diverses organisations en ce qui concerne la coordination de l'assistance à tous les réfugiés, personnes déplacées et rapatriées, ainsi que l'éventail complet de leurs besoins" et, sur la base de cet examen, "de recommander les moyens de développer au maximum la coopération et la coordination entre les divers organismes du système des Nations Unies" de façon à apporter une réponse aux problèmes des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés.

5. Dans sa résolution 1991/25 du 5 mars 1991, la Commission des droits de l'homme a prié le Secrétaire général de tenir compte de la protection des droits de l'homme et des besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dans l'examen entrepris à l'échelle du système, et de présenter à la Commission à sa quarante-huitième session "un rapport analytique sur les personnes déplacées dans leur propre pays, à la lumière des renseignements communiqués par les gouvernements, les institutions spécialisées, les organes pertinents de l'Organisation des Nations Unies, les organisations régionales et intergouvernementales, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales".

6. Un rapport sur les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés a été établi par un consultant, M. Jacques Cuénod, et présenté au Conseil économique et social à sa deuxième session ordinaire de 1991 (E/1991/109/Add.1). Ce rapport analyse le rôle joué par divers organismes des Nations Unies pour ce qui est de fournir assistance et protection aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux rapatriés, ainsi que la contribution apportée, dans ce domaine, par d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Il met en relief le précieux concours des organisations intergouvernementales qui parviennent à assurer assistance et protection aux personnes déplacées dans leur pays, bien qu'elles ne disposent d'aucun mandat formel pour intervenir ou qu'elles ne puissent le faire que d'une manière ponctuelle. Le rapport décrit, en particulier, l'assistance et la protection assurées aux personnes déplacées par le HCR, d'autres organismes des Nations Unies et le CICR. Le rapport fait toutefois observer en conclusion que "dans le cadre du système des Nations Unies, aucune institution n'est chargée de veiller à fournir une aide aux personnes déplacées dans leur propre pays qui en ont besoin. Une aide matérielle a été fournie à ce groupe de personnes en fonction des circonstances" (par. 117).

7. C'est pourquoi le rapport Cuénod conclut à la nécessité d'une plus grande participation des organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme à la protection de ces droits dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays. Il suggère, en particulier, que la Commission des droits de l'homme envisage de créer des mécanismes spécialement conçus pour s'occuper des aspects de la situation des personnes déplacées qui ont trait aux droits de l'homme. Cela permettrait à la Commission "de faire face aux problèmes qui se posent à cet égard avec l'urgence nécessaire et d'une manière concrète, en portant ces problèmes à l'attention de la communauté internationale et en s'efforçant de susciter la coopération de tous les gouvernements intéressés et concernés" (par. 51).

8. Comme suite à la résolution 1991/25 de la Commission, le Secrétaire général a, le 28 juin 1991, adressé une note verbale à tous les gouvernements et des lettres aux organisations pertinentes, afin de recueillir des informations et des vues sur la question. Des réponses émanant de 34 gouvernements et organisations intergouvernementales et non gouvernementales lui sont parvenues. Le Secrétaire général a établi, sur la base des informations reçues, un rapport analytique dans lequel il examinait les causes et les conséquences des déplacements, les normes à appliquer pour assurer le respect des droits fondamentaux des personnes déplacées et les mécanismes internationaux à créer pour fournir à ces dernières assistance et protection. Après avoir passé en revue les mécanismes internationaux pour la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées, le rapport conclut : "Si, comme on en trouve la suggestion dans le rapport Cuénod, le déplacement massif de personnes est un fait devant lequel s'impose la mobilisation de tous les services compétents du système des Nations Unies, la protection des droits de l'homme dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays appelle elle aussi une plus large intervention du système mis en place aux Nations Unies en ce qui concerne les droits de l'homme" (par. 109).

B. Mandat et méthodes

9. Le mandat du Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays découle de la résolution 1992/73 du 5 mars 1992 de la Commission des droits de l'homme, que le Conseil économique et social a faite sienne par sa décision 1992/243 du 20 juillet 1992. Dans cette résolution, la Commission, "profondément troublée par le grave problème que le grand nombre de personnes déplacées dans leur propre pays dans le monde entier et leurs souffrances créent pour la communauté internationale", reconnaissait "que les personnes déplacées dans leur propre pays ont besoin de secours et de protection".

10. Prenant acte du rapport analytique, la Commission priait le Secrétaire général "de désigner un représentant qui serait chargé de demander à nouveau à tous les gouvernements leurs vues et des renseignements sur les questions de droits de l'homme relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays, y compris d'examiner les règles et les normes internationales existantes relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire et aux droits des réfugiés et leur applicabilité à la protection et à l'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays". La Commission encourageait le Secrétaire général "à demander aussi leurs vues et des renseignements aux institutions

spécialisées, aux organes pertinents de l'Organisation des Nations Unies, aux organisations régionales, intergouvernementales et non gouvernementales et à des experts de ces questions dans toutes les régions".

11. La Commission priait le Secrétaire général "de présenter à la Commission, lors de sa quarante-neuvième session, une étude complète indiquant les dispositions législatives et mécanismes existants pour la protection des personnes déplacées dans leur propre pays, les mesures supplémentaires qui pourraient éventuellement être prises pour renforcer l'application de ces dispositions législatives et mécanismes et leurs autres solutions qui pourraient permettre de faire face aux besoins de protection qui ne sont pas pris en considération de façon satisfaisante dans les instruments existants". La Commission décidait également "de poursuivre l'examen de la question à sa quarante-neuvième session".

12. Quand on lit la résolution 1992/73, on a l'impression que le Secrétaire général et son Représentant sont invités à exécuter, chacun de leur côté, deux séries de tâches ayant trait à la collecte d'informations et à l'établissement du rapport. Le Représentant du Secrétaire général est invité à solliciter les vues et les informations de tous les gouvernements tandis que le Secrétaire général est invité à faire de même auprès des institutions spécialisées, des organes compétents des Nations Unies et d'autres sources pertinentes. Ce dernier est également prié de présenter à la Commission une étude "complète". Après consultation du secrétariat et des personnes familiarisées avec l'examen de la question au sein de la Commission, il a été reconnu que le Secrétaire général et son Représentant ne pouvaient pas avoir été invités à agir séparément; que la même demande tendant à recueillir des vues et des informations devait être adressée aux gouvernements et à toutes les autres sources spécifiées dans la résolution; qu'une seule étude devait être établie à partir des informations reçues et que le Représentant du Secrétaire général devait remplir toutes ses fonctions; en particulier, ce dernier devait rédiger l'étude, que le Secrétaire général présenterait à la Commission comme étant le fruit des travaux de son Représentant chargé des questions relatives aux droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur propre pays.

13. Conformément à son mandat ainsi interprété, le Représentant du Secrétaire général a rédigé et envoyé à tous les gouvernements, organisations et organismes spécifiés dans la résolution, un questionnaire dans lequel il demandait des informations sur les sujets se rapportant à l'étude demandée et appelait l'attention sur le rapport analytique ainsi que sur un certain nombre de questions. Reprenant les mots employés par le Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme dans la lettre par laquelle ce dernier lui signalait sa nomination et son mandat, le Représentant du Secrétaire général écrivait ce qui suit :

"Vous conviendrez avec moi, j'en suis convaincu, que la protection des droits de l'homme des personnes déplacées constitue à l'heure actuelle l'une des tâches les plus difficiles auxquelles la communauté internationale se trouve confrontée et qui concerne des centaines de milliers de personnes en Afrique, en Asie, en Europe et en Amérique latine. C'est un problème que l'on ne commence à aborder que depuis peu;

il y a donc lieu de penser que l'étude demandée par la Commission des droits de l'homme contribuera dans une large mesure à déterminer l'approche que l'ONU adoptera en la matière, tant sur le plan juridique que sur celui des politiques."

14. Afin de permettre au Secrétaire général de faire rapport à l'Assemblée comme le stipule la résolution, la date limite pour la réception des réponses au questionnaire a été fixée au 15 octobre 1992. A la date à laquelle le présent rapport a été rédigé, soit la mi-décembre 1992, 16 pays - Argentine, Arménie, Autriche, Chine, Chypre, Egypte, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Guatemala, Hong Kong, Jordanie, Kirghizistan, Norvège, Pakistan, Rwanda et Suisse */ - avaient répondu au Représentant spécial. En ce qui concerne le système des Nations Unies, des réponses ont été reçues des entités suivantes : Département des affaires humanitaires, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Programme alimentaire mondial (PAM), Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation mondiale de la santé (OMS), Banque mondiale et Fonds international de développement agricole (FIDA). L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a également répondu au questionnaire. Une réponse a été reçue d'une organisation régionale, l'Institut interaméricain des droits de l'homme. Ont répondu au questionnaire les organisations non gouvernementales ci-après : Caritas Internationalis, le Comité consultatif mondial de la Société des amis, la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM), la Japanese Association to Help Chernobyl, le Lawyers Committee for Human Rights, le Refugee Policy Group, le United States Committee for Refugees, l'Organisation des peuples et des nations non représentés, la Commission des Eglises pour les affaires internationales du Conseil oecuménique des Eglises. Une réponse a également été reçue du Comité international de la Croix-Rouge.

15. Le Représentant ne s'est pas limité à envoyer le questionnaire; il a également tenu des consultations avec le Secrétaire général et des fonctionnaires hors classe des Nations Unies, des représentants de plusieurs missions permanentes à Genève, des représentants du HCR, de l'OIM et du CICR et de plusieurs organisations non gouvernementales, telles que le Comité consultatif mondial de la Société des amis, la Commission des Eglises pour les affaires internationales du Conseil oecuménique des Eglises, l'Alliance internationale Save the Children, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Médecins sans frontières.

*/ La Colombie et d'autres pays d'Amérique latine ayant fait parvenir leurs réponses après le délai fixé, celles-ci n'ont pas été incluses dans le présent rapport.

16. Le Représentant a également consulté des juristes de la faculté de droit de Harvard (programme relatif aux droits de l'homme) et de la faculté de droit de Yale (Schell Center for Human Rights) ainsi que des experts de la Brookings Institution et du Refugee Policy Group, ces deux dernières institutions ayant fourni une aide précieuse et organisé des groupes de travail spéciaux en vue de poursuivre les consultations. Les fonctionnaires du Centre pour les droits de l'homme ont également fourni une contribution de fonds qui a été très appréciée.

17. Soucieux de donner une dimension concrète à l'étude, le Représentant du Secrétaire général s'est rendu dans un certain nombre de pays qui s'intéressent de près à la question, ou dans lesquels le problème des personnes déplacées se pose ou menace de se poser avec une acuité particulière. Ces pays sont, dans l'ordre, l'ex-Yougoslavie, la Fédération de Russie, la Somalie, le Soudan et El Salvador. La visite dans l'ex-Yougoslavie était conforme au mandat contenu dans la résolution 1992/S-1 de la Commission des droits de l'homme en date du 14 août 1992, par laquelle la Commission a nommé un Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme dans l'ex-Yougoslavie et prié "les mécanismes existants" de la Commission, en particulier le représentant du Secrétaire général chargé des questions relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays, d'apporter assistance et coopération au Rapporteur spécial et de l'accompagner lors de ses visites dans l'ex-Yougoslavie, s'il en faisait la demande. La visite dans la Fédération de Russie faisait suite à des consultations avec le représentant du gouvernement de ce pays auprès de la Commission et mettait en lumière la dimension mondiale du problème des personnes déplacées. La Somalie et le Soudan étaient des pays où ce problème se posait avec une acuité particulière. Quant à El Salvador, dont le gouvernement coopérait avec l'Organisation des Nations Unies à l'instauration et au raffermissement de la paix et à l'oeuvre de reconstruction, ce pays offrait l'exemple de solutions possibles au problème du déplacement forcé.

18. Il convient de souligner que le but de ces visites n'était pas d'examiner la situation dans ces pays ni d'en rendre compte, mais plutôt d'échanger des vues avec les autorités gouvernementales au sujet de la question du mandat, avec tout ce que cette notion implique, et d'obtenir des renseignements de première main sur les problèmes, aux dimensions mondiales, que pose le cas spécifique des personnes déplacées dans leur propre pays.

19. Dans les pays où il s'est rendu, le Représentant spécial a tenu de nombreuses consultations avec les dirigeants du gouvernement, les ONG locales, les membres des communautés déplacées dans le pays et les groupes minoritaires, les représentants d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales et, bien entendu, avec les nombreuses personnes déplacées se trouvant dans des camps ou des centres d'hébergement situés à la périphérie des agglomérations ou en milieu rural.

C. Questions qui se sont posées à propos du mandat

20. En s'acquittant de la tâche qui lui avait été confiée, le Représentant du Secrétaire général s'est trouvé confronté à un certain nombre de questions qui ont mis en évidence les lacunes du système des Nations Unies s'agissant des responsabilités à assumer face à la situation des personnes déplacées à l'intérieur des pays et, partant, l'importance de l'initiative prise par la Commission dans ce domaine. Se sont posées, entre autres, la question de la portée du mandat, celle des différents modèles de mécanisme dont la Commission pourrait s'inspirer pour ses futurs travaux dans ce domaine, et la nécessité d'adopter une approche complète et exhaustive des problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays.

21. De nombreuses réponses étaient fondées sur l'idée que le mandat devait couvrir tous les aspects des problèmes des personnes déplacées dans leur pays et du mécanisme institutionnel appelé, au sein du système des Nations Unies, à leur assurer protection et assistance. Certaines réponses étaient centrées sur le type de mécanisme le plus apte à répondre aux préoccupations de la Commission des droits de l'homme, tandis que d'autres examinaient le problème plus vaste lié à l'absence de mandat général des Nations Unies concernant les personnes déplacées dans leur pays et suggéraient des moyens d'y remédier, soit en créant une nouvelle institution chargée d'assurer la protection de ces personnes, selon le modèle du HCR, soit en étendant les mandats du Haut Commissariat et du Département des affaires humanitaires de façon à y inclure les personnes déplacées dans leur pays.

22. Ayant consulté le secrétariat sur ce point particulier, le Représentant du Secrétaire général a été informé que l'étude devait porter essentiellement sur ce qu'il était possible de faire, dans le cadre des procédures et mécanismes spéciaux de la Commission, pour protéger davantage les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays. Toute suggestion concernant le rôle des Nations Unies qui dépasserait ce cadre, bien que non dépourvue d'utilité, serait considérée comme subsidiaire et ne pourrait donc pas être retenue par la Commission comme base d'une action possible.

23. Plus qu'ils ne reflètent les perspectives ambitieuses et les grandes espérances contenues dans certaines réponses, les arrangements suggérés dans la présente étude ont été conçus dans une large mesure, sinon exclusivement, dans les limites opérationnelles qui sont celles de la Commission des droits de l'homme. Il faut toutefois espérer que, grâce à ces arrangements institutionnels, tels qu'ils sont décrits à grands traits dans le présent rapport, il sera possible d'envisager des mesures, voire d'engager une action, qui permettront de relever le défi que pose, d'une manière générale, la protection des personnes déplacées dans leur pays. En attendant, il s'agira surtout, dans la pratique, de mettre à profit et de développer les moyens existants, de susciter une prise de conscience davantage tournée vers l'action et de mobiliser des ressources humaines et matérielles afin de mettre en place, à l'échelon international, un système effectif d'assistance et de protection en faveur des personnes déplacées dans leur pays.

II. VUE D'ENSEMBLE DU DEPLACEMENT INTERNE

24. La sévérité et l'ampleur du problème du déplacement interne ont été bien reflétées dans le rapport analytique du Secrétaire général. La présente étude est essentiellement une suite de ce rapport; il n'est pas nécessaire de répéter les preuves qui y figurent de l'ampleur du déplacement interne. Cependant, pour préciser les perspectives du problème, il peut être utile de donner une brève vue d'ensemble des causes et des conséquences du déplacement interne et des critères d'identification des populations affectées.

A. Causes et conséquences

25. Le rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays identifiait six causes de déplacement : les conflits armés et les troubles internes, les réinstallations forcées, les violences entre communautés, les catastrophes naturelles, les catastrophes écologiques et les violations systématiques des droits de l'homme. Les renseignements reçus par le Représentant du Secrétaire général tendent à confirmer cela.

26. Les conflits armés constituent de loin la cause la plus répandue de déplacements internes, avec les violations des droits de l'homme qui en découlent. Les réponses de l'Égypte et du Rwanda ainsi que celles du Département des affaires humanitaires, du PAM, du CICR et de l'IIDH, ainsi que celles de plusieurs ONG, ont toutes indiqué que les conflits armés sont les principaux antécédents des déplacements. Souvent des ruptures massives surviennent lorsque des groupes tentent d'échapper à des dangers physiques et recherchent la sécurité et des moyens fiables de survie. Parfois les déplacements sont cependant le résultat de politiques stratégiques et tactiques des parties aux conflits armés.

27. Un rapport présenté par le Refugee Policy Group (RPG) indique qu'en Afrique, où on estime que 15 millions de personnes sont déplacées, la cause la plus fréquente des déplacements internes est la guerre civile. D'autres causes sont "une rupture de l'ordre public, des troubles ethniques, la réinstallation forcée et la démobilisation des militaires". Parmi les violations graves des droits de l'homme qui surviennent il y a les pratiques qui consistent à affamer délibérément les populations civiles, le travail forcé, la conscription forcée dans des armées gouvernementales ou rebelles et les décès causés par les armes de forte puissance et les mines. En ce qui concerne la réinstallation forcée, le rapport du RPG souligne que si "certaines réinstallations forcées sont effectuées dans des guerres civiles en tant que moyens de pacifier des zones qui pourraient autrement se placer aux côtés d'une partie ou d'une autre au conflit", d'autres "se produisent lorsqu'un gouvernement tente de contrôler un groupe minoritaire ou une opposition politique en déplaçant leurs membres de leurs zones traditionnelles". Le RPG appelle aussi spécialement l'attention sur la démobilisation des militaires en tant que cause croissante de déplacements : à mesure que l'on trouve des solutions à des conflits régionaux et internes de plus en plus nombreux, la nécessité de réintégrer des militaires dont le nombre peut atteindre des centaines de milliers suscite un dilemme majeur. Beaucoup de ces militaires démobilisés sont en fait déplacés sur le plan interne, parce qu'ils peuvent ne plus avoir de foyers où retourner".

28. Une autre catégorie de personnes déplacées dans leur propre pays sur laquelle le RPG appelle l'attention est celle des réfugiés rapatriés qui "sont incapables de se réintégrer dans les villages ou les villes où ils vivaient précédemment". Dans certains cas, il est noté que des réfugiés sont revenus dans leur pays d'origine "non pas parce que les conditions s'y étaient améliorées, mais à cause d'une détérioration des conditions dans le pays d'asile". En particulier, des réfugiés somaliens et soudanais revenus dans leur pays dans de telles circonstances "ont souvent constaté qu'il était impossible de revenir dans leur communauté d'origine en raison des combats qui se déroulaient dans ces zones. Ils sont alors devenus des personnes déplacées".

29. Plusieurs réponses, notamment celles du Département des affaires humanitaires, du CICR et de l'IIDH ont mis l'accent sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire comme causes de déplacements. Le FIDA cite comme causes des violences intercommunautaires comme celles qui se sont produites en Mauritanie et au Sénégal en 1989. Les réponses de Chypre, de l'Égypte et de la Jordanie indiquent que l'agression et l'occupation étrangères d'une partie du territoire national doivent être également reconnues comme causes de déplacements internes. Ces pays, ainsi que la Norvège, le Département des affaires humanitaires et l'IIDH affirment également que les catastrophes naturelles sont une autre cause. Le rapport de l'IIDH appelle l'attention sur le fait que des déplacements peuvent être causés par des activités de trafiquants de drogue (comme en Colombie) et de groupes armés non gouvernementaux (comme au Pérou). Cependant, peu de renseignements ont été reçus sur les déplacements causés par des facteurs tels que les catastrophes nucléaires ou chimiques. En revanche, l'Association japonaise d'aide à Tchernobyl a appelé l'attention sur la nécessité de réinstaller les victimes de catastrophes nucléaires dans le monde entier.

30. Le rapport analytique a traité des conséquences des déplacements internes par rapport aux droits de l'homme qui sont affectés. Parmi ces droits figurent le droit à l'alimentation, le droit au logement et à des conditions de vie décentes, le droit à des soins de santé, le droit à la vie et à l'intégrité de la personne, le droit au travail et à un salaire adéquat, la liberté de résidence et de circulation, l'unité de la famille, le droit à l'éducation, la personnalité juridique et la liberté de pensée, d'association, d'expression et de réunion. Des renseignements que le Représentant du Secrétaire général a reçus de gouvernements et d'organes intergouvernementaux et régionaux, ainsi qu'au cours de visites effectuées dans divers pays, tendent à confirmer l'analyse des conséquences des déplacements que l'on trouve dans le rapport analytique.

31. Les études par pays qui figurent dans le rapport de l'IIDH mettent également en évidence qu'il importe d'organiser les personnes déplacées pour protéger la cohésion et la viabilité de leurs communautés et de leurs groupes ethniques, encourager l'autosuffisance pour répondre à leurs besoins matériels et faciliter l'exposé de leurs besoins et de leurs problèmes aux autorités compétentes. D'un autre côté, le rapport de l'IIDH souligne que dans certains pays être identifié comme une personne déplacée crée la présomption que l'on est "subversif" ou, lorsque le déplacement est causé par des groupes armés qui luttent contre le gouvernement, que l'on est un "traître" ou un "indicateur".

32. Il est à noter que, d'une manière générale, il existe une corrélation étroite entre les causes et les conséquences des déplacements, leurs effets du point de vue des besoins qu'ils créent et les réponses des gouvernements concernés. Lorsque les causes sont naturelles il est probable qu'un consensus national se dégagera pour assurer protection et assistance, et souvent le gouvernement assume cette responsabilité avec l'assistance de la communauté internationale. C'est seulement lorsque le pays est divisé, et que la population affectée est aliénée ou ségréguée, que le gouvernement peut être indifférent ou même hostile à l'idée d'assurer une protection et une assistance. Cependant, les cas les plus graves, de loin, découlent de conflits où les personnes déplacées risquent plus d'être prises dans les divisions causées par les conflits armés de sorte qu'il y a un vide de responsabilité, ou qu'elles sont les victimes d'une partie ou d'une autre au conflit. C'est particulièrement dans des circonstances de conflits armés que la protection et l'assistance de la communauté internationale sont nécessaires, souvent d'urgence, mais fréquemment difficiles à fournir.

B. Identification des personnes déplacées dans leur propre pays

33. La nécessité d'identifier les populations affectées par des déplacements internes a suscité une question de définition. Cependant il s'agit moins de donner une définition juridique que d'établir des critères fonctionnels pour déterminer qui doit bénéficier d'une assistance et d'une protection. Définir les personnes déplacées en fonction des causes et des conséquences aide à déterminer les dimensions et à préciser les caractéristiques des populations ciblées. En revanche, toute définition conceptuelle risque d'être trop étroite ou trop large; il peut en résulter que les gens qui ont besoin de protection et d'assistance se trouvent exclus, ou que la catégorie définie devient trop diffuse pour pouvoir être gérée. Maintenir un équilibre est nécessaire.

34. En se référant à la résolution 78/1990 du Conseil économique et social, le rapport analytique du Secrétaire général emploie l'expression "personnes déplacées dans leur propre pays" pour désigner des "personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement, de manière imprévue et en grand nombre, par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays" (par. 17). Les réponses reçues aux fins de la présente étude, tout en confirmant la définition présentée dans le rapport analytique, ajoutent d'autres facteurs qui reflètent des perspectives différentes. La Jordanie a indiqué qu'elle était d'accord sur la définition proposée dans le rapport analytique. Le HCR a déclaré que cette définition était "un bon point de départ pour examiner le problème des personnes déplacées dans leur propre pays". L'UNESCO a approuvé cette définition, mais en ajoutant que des faits récents dans les Balkans et en Europe orientale, et la situation d'Etats nouvellement indépendants où les groupes ethniques présentent des revendications territoriales divergentes, peuvent nécessiter quelques modifications légères".

35. Plusieurs organisations ont suggéré que la définition du rapport analytique était inutilement étroite et excluait certaines personnes ou groupes de personnes qui avaient besoin de protection. Les Etats-Unis, par exemple, se sont exprimés contre les critères quantitatifs, en faisant observer que la définition proposée dans le rapport analytique "pouvait être interprétée comme excluant des personnes qui sont déplacées en petit nombre dans leur propre pays ou même des individus ainsi déplacés. Même si l'étude initiale peut se concentrer sur certains groupes importants de personnes déplacées, nous ne voudrions pas perdre de vue que des petits groupes et/ou des individus peuvent également subir les conséquences d'un déplacement". L'OMI s'est également exprimée contre l'exclusion de petits groupes de personnes de la définition de travail, d'autant plus que les droits affectés étaient dans une large mesure des droits individuels. Le HCR a souligné qu'exiger comme critère le "grand nombre" pouvait "donner lieu à une évaluation subjective et pouvait créer une certaine imprécision". Il a noté que la définition du réfugié ne comportait aucun critère de ce genre.

36. Le PAM a également estimé que la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays que l'on trouve dans le rapport analytique paraît inutilement et inopportunément restrictive. Nous considérons que les termes "soudainement ou de manière imprévue" devraient être supprimés, que le mot "fuir" devrait être remplacé par "quitter" et que les mots "et en grand nombre" devraient également être supprimés. Si la notion de "grand nombre", dans la définition, peut être pertinente à propos d'une situation de guerre, la FAO (organisation dont le PAM est un bras opérationnel) estime que la définition doit aussi s'étendre aux nombreux cas où il y a quelques milliers de personnes expulsées et déplacées". Le PAM estime que tous les problèmes de déplacement devraient être examinés cas par cas, quelle que soit leur ampleur (qui ne peut pas être connue tant qu'une évaluation n'est pas effectuée), afin de fournir une assistance appropriée.

37. Le CICR a répondu que la définition du rapport analytique "est trop générale pour servir de base pour un instrument spécifique". La préoccupation sous-jacente du CICR semble être qu'il serait inapproprié de distinguer entre des populations civiles déplacées par des conflits armés et des populations qui n'ont pas été déplacées, mais dont les besoins sont similaires.

38. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales ont suggéré une définition selon laquelle les personnes déplacées dans leur propre pays sont assimilées à des "réfugiés intérieurs". Le Comité consultatif mondial de la Société des amis, une des ONG qui ont pris l'initiative de mettre la question des personnes déplacées à l'ordre du jour international, a proposé la définition suivante : "Personnes qui ont été contraintes de fuir leurs foyers mais qui n'ont pas franchi une frontière internationale".

39. L'IIDH a proposé l'utilisation d'une définition adoptée par la Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) tenue en 1989, qui suggère que les personnes déplacées dans leur propre pays doivent être comprises comme des personnes se trouvant dans une situation analogue à la situation des réfugiés, mais dans leur propre pays. Selon la définition de la CIREFCA, les personnes déplacées sont "les personnes qui se sont vues obligées d'abandonner leurs foyers ou leurs activités économiques habituelles"

en raison de menaces pesant sur leur vie, leur sécurité ou leur liberté, du fait d'une violence généralisée ou d'un conflit en cours, mais qui sont restées à l'intérieur des frontières de leurs pays respectifs". Cette définition découle largement de la définition large des réfugiés énoncée dans la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, de 1984, plutôt que de la définition stricte des réfugiés dans la Convention relative au statut des réfugiés adoptée en 1951, selon laquelle un réfugié est une personne qui fuit son pays parce que "craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques".

40. Le Comité des juristes pour les droits de l'homme (Lawyers Committee for Human Rights) adopte une position semblable et propose un concept plus général de "personnes dépossédées". Cette expression englobe quatre catégories : les réfugiés internationaux qui répondent à la définition de la Convention de 1951; les "migrants forcés internationaux", qui "répondent à la définition plus large utilisée dans la Convention de l'OUA et dans la Déclaration de Carthagène"; les "réfugiés internes", définis comme éprouvant une crainte fondée d'être persécutés pour l'un quelconque des motifs énumérés dans la Convention de 1951 mais qui sont restés dans leur propre pays; et les "migrants internes forcés" qui ont fui leurs foyers pour les raisons reconnues par l'OUA et la Déclaration de Carthagène, mais qui restent dans leur propre pays.

41. L'OMI a de même avancé l'idée d'une définition tenant compte des personnes déplacées en général, sans se limiter aux personnes déplacées dans leur propre pays. Cela éviterait le risque d'adopter une nouvelle définition qui, en fait, conférerait à la communauté internationale la compétence et la responsabilité de distinguer une deuxième catégorie de personnes (outre les réfugiés) mais sans tenir compte des personnes se trouvant dans des circonstances semblables mais qui ne sont ni des réfugiés ni des personnes déplacées dans leur propre pays. Définir le problème par rapport aux "personnes déplacées" laisserait la porte ouverte à l'inclusion des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays qui ne répondent pas à la définition classique des réfugiés. Une telle définition assurerait que le concept de personnes déplacées ou de rapatriés s'applique aux anciens réfugiés qui sont revenus dans leur propre pays mais non à leur lieu d'origine, et ainsi demeurent déplacés.

42. Dans sa réponse l'OMS a également indiqué que la définition n'est pas assez large, et elle a préconisé que l'on tienne compte de ceux qui fuient leurs foyers pour des raisons de grande pauvreté ou de dégradation de l'environnement, ou à cause de problèmes sociaux tels que des tensions ethniques ou raciales. L'OMS a affirmé que "les causes profondes des déplacements sont essentiellement socio-économiques, c'est-à-dire que l'échec du processus global de développement a entraîné une distribution inégale de la richesse à la fois entre les pays et à l'intérieur des pays". Bien que l'argumentation de l'OMS mette en évidence un aspect important des déplacements, il ne serait pas utile d'inclure dans le concept de personnes déplacées dans leur propre pays toutes les populations qui migrent pour des raisons socio-économiques sous-jacentes. Revitaliser le processus global de développement est une responsabilité du système des Nations Unies qui excède de loin le mandat de la présente étude.

43. Les auteurs d'autres réponses soulignent également la relation existant entre le problème plus vaste du sous-développement et le problème spécifique des personnes déplacées dans leur propre pays, sans préconiser l'inclusion de tous ceux qui sont affectés par la pauvreté, un développement inégal ou la dégradation de l'environnement. Tel a été essentiellement l'avis des autorités d'El Salvador dans leurs discussions avec le Représentant du Secrétaire général.

44. Dans une certaine mesure ce point de vue est également partagé par le Département des affaires humanitaires, qui a mis l'accent sur le concept des besoins, mais à un degré moindre que l'a préconisé l'OMS. Après avoir jugé adéquate pour l'instant la définition des personnes déplacées dans leur propre pays que l'on trouve dans le rapport analytique, le Département des affaires humanitaires a cité le point de vue du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés selon lequel "il n'y a pas grand sens pour le HCR à apporter des secours et une protection à un groupe de gens souffrants, à savoir des réfugiés au sens de la Convention de 1951, sans considérer la misère des autres personnes affligées". Il a proposé une définition sur la base des besoins, et déclaré que

"l'important est d'élargir la population cible ayant besoin d'assistance pour englober les personnes déplacées dans leur propre pays et tous les groupes de personnes souffrantes dont les besoins risquent d'être négligés par leurs propres autorités, et qui doivent donc dépendre des secours et de la protection de la communauté internationale. La question importante, en ce qui concerne les organisations de secours humanitaire, n'est pas de savoir dans quelle catégorie classer les personnes, mais plutôt de savoir si les personnes concernées ont besoin d'assistance humanitaire sur la base d'une évaluation objective des critères existants".

45. Le HCR met l'accent sur les personnes qui ont besoin de protection. Il souligne que sa responsabilité à l'égard des réfugiés "se fonde sur le déplacement de ces personnes en même temps que sur leur besoin de protection". Ses "activités en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays pour des raisons analogues à celles des réfugiés" découlent du même raisonnement. "Le manque de protection de leur pays est l'aspect essentiel qui amène la communauté internationale à se préoccuper des personnes déplacées dans ce pays." La définition des réfugiés, souligne le HCR, "n'englobe pas les personnes déplacées de leurs foyers pour des raisons de famine ou de catastrophes naturelles".

46. Plusieurs autres thèmes exprimés dans les réponses au Représentant du Secrétaire général au sujet du problème de la définition méritent d'être mentionnés. Dans sa réponse l'Egypte propose de définir les personnes déplacées dans leur propre pays comme

"un groupe de personnes résidant en permanence ou normalement en des lieux précis et qui, à la suite de circonstances politiques ou d'autres circonstances naturelles qui ne peuvent pas être prévues ni évitées, est soudainement contraint de quitter son lieu de résidence initiale

en masse, sans préparatifs antérieurs, pour fuir vers une autre localité dans son pays où les dispositions nécessaires n'ont pas été prises pour lui assurer la jouissance d'un niveau de vie minimum".

Cette définition tient particulièrement compte de l'existence de conditions de vie au-dessous de la norme ou d'un manque de facilités dans la zone vers laquelle des personnes déplacées fuient. En conséquence, il faut prêter attention aux situations où les droits des personnes déplacées sont menacés, en raison de conditions de vie insuffisantes, de la discrimination, de la répression ou d'une combinaison de ces facteurs.

47. Chypre a suggéré que l'élément de l'impossibilité du retour soit ajouté à la définition. Cela suggère que les efforts doivent être axés sur des personnes qui ont été déplacées et ne peuvent pas retourner dans leurs foyers au sens strict, ou du moins à leur lieu ou dans leur région d'origine. Le droit de rester ou de retourner chez soi a également été fortement souligné par le HCR.

48. Le désir de retourner a été au centre des constatations faites par le Représentant spécial au Soudan, où certaines personnes sont revenues dans leur région d'origine en dépit des dangers liés à l'insécurité dans la zone de guerre proche, et paraissaient mieux s'adapter que celles qui se trouvaient dans des camps autour de la capitale. Le désir de nombreux paysans salvadoriens de retourner dans leurs villages même lorsque la guerre faisait toujours rage dans ces zones s'explique aussi de la même manière.

49. Ces préoccupations sont pertinentes en ce qui concerne la protection et l'assistance des personnes déplacées, qu'elles entrent ou non dans la définition du déplacement. Elles font ressortir que les victimes du déplacement comprennent non seulement celles qui ont été déplacées de force, mais aussi les populations autochtones qui peuvent souffrir de privations ou dont la structure démographique, l'autonomie culturelle et d'autres droits ont été affectés par un afflux de nouveaux venus. Il existe sans doute des chevauchements plus ou moins grands entre la catégorie des personnes déplacées dans leur propre pays et d'autres catégories reconnues par le droit international des droits de l'homme ou humanitaire, par exemple entre les populations civiles affectées par des conflits armés et les populations exposées à la famine. Néanmoins, étant donné que les groupes de personnes déplacées dans leur propre pays partagent certains problèmes et certaines caractéristiques, il est non seulement approprié mais de plus urgent de se concentrer sur les droits et les besoins des millions de personnes dans le monde qui relèvent de ce groupe spécifique.

50. La question la plus importante est peut-être de savoir si les efforts faits pour étudier ce phénomène, et par la suite les efforts faits pour protéger les droits des personnes déplacées dans leur propre pays, doivent être axés exclusivement sur celles qui ont quitté leurs foyers pour les mêmes raisons que des réfugiés mais sont restées dans leur pays, ou doivent être étendus aux migrants qui ont été contraints de quitter leurs foyers pour d'autres raisons. Il existe beaucoup d'arguments à l'appui de la thèse que la définition de travail des personnes déplacées dans leur propre pays doit être axée sur celles qui, si elles avaient quitté ce pays, seraient

considérées comme des réfugiés. Cette partie de la population déplacée dans son pays inclurait à la fois les personnes qui ont quitté leurs foyers à cause d'une crainte fondée de persécution pour des motifs de race, de religion ou d'appartenance à un groupe social ou politique particulier, et celles qui, selon la Déclaration de Carthagène (et pareillement selon la Convention de l'OUA du 10 septembre 1969 régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique), ont été forcées de migrer "parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public".

51. Les déplacements en grand nombre à la suite de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, telles que des inondations, des éruptions volcaniques, des tremblements de terre et des accidents nucléaires ou chimiques, peuvent amener une population à connaître certains problèmes semblables à ceux des personnes qui ont dû quitter leurs foyers à cause de la guerre, de la persécution, de la violence généralisée et de raisons similaires, étant donné le caractère soudain et massif de la migration. Cependant il existe aussi d'importantes distinctions : dans la plupart des cas, les personnes affectées par des catastrophes ne sont pas exposées à la discrimination, et il n'y a pas à priori de raisons de présumer que les autorités ne seront pas disposées à respecter leurs droits et à leur fournir l'assistance voulue dans les limites des ressources disponibles ou grâce à des contributions de la communauté internationale. Cependant il y a eu des exemples bien documentés de déplacements massifs résultant d'une combinaison de causes naturelles et de causes raciales, sociales ou politiques, au cours desquels des violations graves et étendues des droits de l'homme se sont produites. Pour ces raisons, il serait préférable d'inclure cette catégorie particulière de déplacements parmi les situations de déplacement interne en attendant de disposer de renseignements plus détaillés qui pourraient justifier une approche différente.

52. L'élaboration d'une définition appropriée de ce concept doit être coordonnée avec le travail de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, qui a traité la question des transferts de population. Dans sa résolution 1990/17, la Sous-Commission a décidé d'inscrire la question des transferts de population sous l'angle des droits de l'homme à son programme de travail futur, et dans sa résolution 1992/28 elle a désigné deux rapporteurs spéciaux pour rédiger une étude préliminaire sur cette question. Si les rapporteurs spéciaux n'ont pas encore produit une définition de travail, certains documents d'ONG ont contenu des propositions de définitions des transferts de population qui distinguent ce concept de celui du déplacement. Il sera nécessaire, à mesure que le travail de la Sous-Commission sur ces questions avancera, de rendre complémentaires et coordonnés les efforts du Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays et ceux des rapporteurs spéciaux sur les transferts de population sous l'angle des droits de l'homme.

C. Conclusions

53. Dans l'ensemble, le Représentant du Secrétaire général estime qu'une définition concluante n'est peut-être pas nécessaire à ce stade. S'il importe de discuter les questions de définitions, il ne faudrait pas suggérer qu'un accord sur une définition puisse résoudre en soi le problème fondamental, et que l'absence d'une définition unique empêche à présent la fourniture d'une assistance ou d'une protection. Pour le présent, il suffit d'identifier les principaux éléments d'une définition de travail. Cela aiderait le Représentant dans son travail et faciliterait l'élaboration de normes. La définition de travail fournie dans le rapport analytique devrait répondre à ce but initial. Elle pourrait être améliorée, raffinée et modifiée à la lumière des observations reçues et de l'expérience. Lorsqu'on décidera que les normes internationales concernant les personnes déplacées dans leur propre pays doivent être formulées avec plus de précision, une définition appropriée devra être soigneusement élaborée dans le cadre de l'élaboration de ces normes.

54. Le but essentiel des propositions contenues dans cette étude n'est pas de créer de nouvelles catégories de personnes ayant des droits particuliers, mais plutôt d'étendre les protections déjà reconnues comme des droits aux personnes placées dans certaines situations à d'autres personnes dans des situations analogues, et ainsi de promouvoir une approche plus harmonieuse et plus cohérente des droits de l'homme. A titre prioritaire, il faut mettre l'accent sur des situations où des personnes ont été déplacées en nombre important. En fait, cela peut ne pas être simplement une question de priorités, mais bien une question qui touche la nature même du problème. En d'autres termes, il se peut que les normes, les doctrines et les procédures internationales existantes en matière de droits de l'homme soient raisonnablement adaptées aux situations d'individus ou de petits groupes de personnes contraints de quitter leurs foyers, mais ne sont pas bien adaptées aux questions qui se posent dans des situations qui amènent des groupes nombreux de personnes à fuir d'une partie de leur pays vers une autre.

III. NORMES JURIDIQUES INTERNATIONALES

55. On débat actuellement du double point de savoir si les instruments juridiques internationaux existants assurent ou non une protection suffisante aux personnes déplacées dans leur propre pays et s'il y a lieu d'adopter de nouveaux textes ou simplement de mieux faire appliquer ceux qui existent déjà. Il ressort du Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays que les problèmes de ces personnes sont si graves et si particuliers que les règles générales de protection des droits de l'homme ne peuvent y porter convenablement remède et qu'ils appellent une démarche spécifique. La protection qui découle des Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels concerne des personnes déplacées par suite de conflits armés et s'applique uniquement aux Parties contractantes. Certains spécialistes font valoir que le rassemblement des normes existantes et leur reformulation sous la forme de principes directeurs d'un code de conduite ou d'une déclaration contribueraient à clarifier la situation et leur donneraient un plus grand poids moral et juridique, notamment auprès de ceux qui pourraient faire valoir qu'ils n'étaient pas parties aux instruments originels.

56. Dans notre analyse des normes et textes internationaux qui protègent actuellement les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, nous examinerons successivement les principales sources du droit en vigueur, les groupes de droits garantis par les textes, la mesure dans laquelle ceux-ci assurent en fait une protection suffisante et les moyens d'en accroître l'efficacité.

A. Les principes du droit existant

57. Les droits de l'homme et le droit humanitaire peuvent être considérés comme les principales sources de la protection actuellement accordée aux personnes déplacées dans leur propre pays; avec le droit des réfugiés, ils offrent peut-être aussi les bases sur lesquelles on peut concevoir des protections supplémentaires. Si ces ensembles de dispositions sont conceptuellement distincts, ils se sont influencés et informés mutuellement; ils apportent également des contributions à un corpus général susceptible d'application aux problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays.

1. Les droits de l'homme

58. A la différence du droit des réfugiés, dont l'application suppose généralement le franchissement d'une frontière, et du droit humanitaire, qui s'applique à des situations de conflit armé, les droits de l'homme consacrent des garanties s'étendant aux droits fondamentaux de tous les êtres humains. La Charte internationale des droits de l'homme, qui se compose de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constitue le corpus fondamental de textes relatifs aux droits de l'homme; elle reconnaît la dignité inhérente à tous les êtres humains et leur égalité, et établit un critère commun de réalisation de leurs droits. Ces instruments garantissent une panoplie de droits applicables aux situations où se trouvent communément les personnes déplacées dans leur propre pays et qui vont des droits dits "négatifs", comme le droit de chacun de n'être pas soumis à la torture, de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile et, en vertu de l'article 17 de la Déclaration universelle, de ne pas être arbitrairement privé de sa propriété, aux droits "positifs", comme le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne.

59. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son Protocole facultatif développent les principes proclamés dans la Déclaration universelle et établissent une procédure pour la présentation de plaintes et la conduite d'enquêtes. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est la principale source de l'obligation de prendre des mesures effectives pour assurer progressivement le bien-être économique et social de chacun. Parmi les droits expressément énoncés comme constituant le fondement de l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays, figure le droit à la nourriture, aux vêtements et au logement, ainsi qu'à des services médicaux. D'autres instruments internationaux comme la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de

l'enfant ou la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille contiennent des dispositions qui protègent les droits de l'homme sous leurs aspects les plus divers.

60. Les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention américaine relative aux droits de l'homme, offrent des garanties analogues, et parfois supplémentaires.

61. Si les textes relatifs aux droits de l'homme offrent une base pour l'octroi d'une protection et d'une aide aux personnes déplacées dans leur propre pays, ils ne traitent pas directement de certains aspects de la situation où se trouvent ces personnes, tels le déplacement forcé et l'accès à l'assistance humanitaire.

2. Le droit humanitaire

62. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977 réaffirment qu'en cas de conflit armé, les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités seront traitées avec humanité. L'article 3, qui est commun aux quatre Conventions de Genève, prohibe catégoriquement toute atteinte à la vie et à l'intégrité corporelle, la prise d'otages et les atteintes à la dignité des personnes "en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes". Il réaffirme la nécessité de respecter les garanties d'une procédure régulière et crée une obligation active de soigner les blessés et les malades. L'application des dispositions de l'article 3 s'impose de manière absolue à "chacune des parties au conflit" et n'est pas subordonnée à des conditions de réciprocité.

63. Le Protocole II aux Conventions de Genève (1977) s'applique également aux conflits internes auxquels participent "des groupes armés organisés ... sous la conduite d'un commandement responsable" qui exerce un contrôle sur un territoire (art. premier). La nécessité spécifique de protéger les personnes déplacées dans leur propre pays par suite de conflits touchant les populations civiles est reconnue au paragraphe 1 de l'article 17, aux termes duquel "Le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait aux conflits, sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impérieuses l'exigent"; en pareil cas, "toutes les mesures possibles seront prises pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation". Le paragraphe 2 de cet article 17 dispose que : "Les personnes civiles ne pourront pas être forcées de quitter leur propre territoire pour des raisons ayant trait au conflit". Le Protocole ajoute à la liste des actes prohibés les punitions collectives, le terrorisme, le viol, la contrainte à la prostitution, l'esclavage, le pillage et la menace de commettre l'un quelconque de ces actes.

64. Les Conventions de Genève accordent un statut spécial au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui est chargé, en vertu des statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de protéger et d'aider les victimes de conflits armés conformément aux dispositions du droit humanitaire.

65. La protection que le droit humanitaire international confère aux droits des personnes déplacées dans leur propre pays comporte cependant des limitations. Quelle que soit l'utilité des dispositions de l'article 17 du Protocole II aux Conventions de Genève, elles ne s'appliquent qu'aux personnes déplacées par suite d'un conflit armé, et uniquement aux Etats parties à ce Protocole. En outre, la clause qui autorise les déplacements pour des raisons de sécurité donne lieu à une interprétation élargie. Qui plus est, il apparaît que l'article ne s'applique pas aux cas - fréquents - où les populations se déplacent en raison d'un climat généralisé de violence et de peur, dès lors qu'on ne leur a pas ordonné de le faire ou qu'on ne les y a pas obligées de quelque autre manière.

3. Le droit des réfugiés

66. La situation des personnes déplacées dans leur propre pays présente beaucoup de traits communs avec celle des réfugiés; la différence décisive - et c'est parfois la seule - tient au franchissement d'une frontière internationale : qu'elle passe la frontière, et la personne déplacée dans son propre pays devient un réfugié. Si certains spécialistes font valoir qu'il s'agit là d'une différenciation arbitraire qui limite l'applicabilité du droit des réfugiés aux personnes déplacées dans leur propre pays, la distinction n'en comporte pas moins des conséquences considérables : la présence d'une personne déplacée dans un pays autre que le sien fait intervenir un régime de protection bien établi et confère à l'intéressé des droits reconnus par la communauté internationale. En particulier, le franchissement d'une frontière est d'une importance décisive au regard de la notion de "non-refoulement", ou droit de non-retour, qui est au coeur de la protection des réfugiés. Peut-être un des emprunts au droit des réfugiés les plus importants, dans la pratique, pour les personnes déplacées dans leur propre pays est-il le droit de chercher asile. Dernièrement, dans des pays comme l'Iraq et l'ex-Yougoslavie, des "zones de sécurité" ont été créées pour protéger les personnes déplacées sur le territoire national. Il importe que la constitution de ces zones ne serve pas à empêcher les personnes d'exercer leur droit de quitter le pays et de chercher asile.

67. Bien qu'il n'y ait pas eu à strictement parler de redéfinition du terme de "réfugié" aux fins de la mise en oeuvre des obligations imposées aux Etats par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, la compétence du HCR a été élargie de manière à lui permettre d'aider les personnes qui sont déplacées dans des conditions autres que celles prévues par la Convention. Le mandat du HCR s'étend parfois aujourd'hui aux personnes déplacées pour des motifs autres que la crainte légitime d'être persécutées pour les raisons indiquées dans la Convention, et même à des personnes n'ayant pas quitté le territoire de leur pays.

68. Des instruments régionaux comme la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés proposent des définitions un peu plus larges du terme de réfugié; elles prennent en compte d'autres causes de déplacement comme l'agression extérieure, l'occupation, la domination étrangère ou des événements perturbant gravement l'ordre public sur une partie ou sur la totalité du territoire du pays dont le réfugié est originaire ou dont il a la nationalité, mais retiennent encore comme critère le franchissement d'une frontière. Le HCR considère qu'il lui appartient de s'occuper de ces personnes et, en 1980, l'Assemblée générale a reconnu au HCR compétence pour s'occuper d'une catégorie plus large de réfugiés. C'est ainsi que le Haut Commissariat s'est chargé de protéger et d'aider des "réfugiés de fait" déplacés par suite d'un conflit armé, même s'ils ne répondent pas strictement à la définition donnée par la Convention, qui requiert que la persécution ait un caractère personnel. De plus, par ses missions de "bons offices", le HCR, sur la demande du Secrétaire général et de l'Assemblée générale, a prêté assistance à des personnes déplacées dans leur propre pays en un nombre rapidement croissant de points du globe. La pratique du HCR conforte donc l'idée que les catégories de personnes déplacées dont la communauté internationale se préoccupe aujourd'hui se sont élargies.

69. Dans le même temps, on souligne souvent que toute tentative d'établir un cadre général pour la protection des personnes déplacées dans leur propre pays ne devrait atténuer en rien les obligations découlant des droits de l'homme et du droit des réfugiés, et en particulier le droit de chercher asile contre les persécutions et le droit au non-refoulement.

70. D'une manière générale, la protection que le droit des réfugiés peut indirectement offrir aux personnes déplacées dans leur propre pays est limitée du fait même que les populations concernées, à la différence des réfugiés, se trouvent à l'intérieur des frontières de leur pays, et que les causes de leur déplacement ne sont pas toujours les mêmes que dans le cas des réfugiés. Tout élargissement du droit des réfugiés à ces personnes ne peut être que partiel et, partant, partiellement protecteur.

B. Propositions relatives à de nouvelles normes

71. Les réponses révèlent l'existence de deux pôles où l'on trouve, d'un côté, ceux qui croient que les textes existants suffisent à protéger les droits des personnes déplacées dans leur propre pays, et de l'autre côté, ceux qui préconisent la mise en place d'un nouveau régime. Ils sont mus les uns et les autres par la même préoccupation fondamentale. Ceux qui considèrent le droit existant comme suffisant veulent renforcer la protection qu'il offre en le réaffirmant et centrant l'attention sur les mécanismes d'application et de mise en oeuvre. Ceux qui se prononcent en faveur de l'établissement d'un nouveau régime sont particulièrement sensibles au fait que les personnes déplacées dans leur propre pays sont souvent victimes de privations et d'épreuves extraordinaires ainsi que de violations massives des droits de l'homme qui exigent une attention et des mesures correctives particulières.

72. Il ne fait guère de doute que les personnes déplacées dans leur propre pays souffrent de graves difficultés auxquelles les gens, ordinairement, ne sont pas exposés. Chaque être humain a droit à la sécurité physique, au logement, à la nourriture, à l'eau, aux soins de santé et à d'autres biens et services de base dont, normalement, il bénéficie à des degrés variables en même temps que les autres membres de la société. Les déplacements de population ont souvent pour origine - et pour conséquence - des situations de crise où l'exercice de droits qui, en temps ordinaire, vont de soi se trouve extrêmement compromis. Dès lors, les normes et leur application doivent être adaptées à la nature et à l'ampleur de la crise. En définitive, la difficulté n'est pas seulement de faire respecter les dispositions adoptées et de trouver le mécanisme voulu à cet effet. Tout comme certaines catégories de personnes vulnérables - réfugiés, handicapés, femmes et enfants, par exemple - les personnes déplacées dans leur propre pays ont besoin d'un régime de protection spécial.

73. Ce qu'il est particulièrement important de garder à l'esprit, c'est que le droit n'est pas un ensemble abstrait de règles sans rapport avec les réalités politiques, économiques et sociales. Bien au contraire, il est l'émanation de la dynamique des processus sociaux dans le cadre desquels les gens - individus ou groupes - cherchent à atteindre certains objectifs par l'intermédiaire des institutions établies et au moyen de certaines ressources, avec les conséquences à court et à long terme que cela comporte. Le droit est l'aboutissement d'un processus de décision où quelques acteurs influents jouent un rôle essentiel, mais auquel les membres de la collectivité participent dans des proportions qui varient en fonction de toute une série de facteurs, et notamment des moyens dont ils disposent. Il s'ensuit que le droit varie considérablement selon l'action que peuvent exercer certaines institutions ou divers groupes d'intérêt.

74. Une non-application chronique peut constituer en elle-même une indication du fait que les normes existantes en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire ne sont pas adaptées aux exigences de la situation. Si la réaction à cette dernière se révèle inadéquate, c'est peut-être le symptôme d'une déficience normative plus profonde.

75. De fait, le rapport analytique conclut qu'il n'existe pas actuellement d'énoncé précis des droits de l'homme des personnes déplacées, ou risquant d'être déplacées, dans leur propre pays. Le droit international applicable est une mosaïque de règles coutumières et de normes conventionnelles : certaines d'entre elles sont applicables à toutes les personnes, d'autres ne le sont qu'à certains sous-groupes de personnes déplacées (par exemple, les personnes déplacées en raison d'un conflit armé), d'autres encore peuvent ne pas s'appliquer du tout dans certaines situations, par exemple lorsque la survie de la nation est menacée, ou ne le sont au contraire que dans des situations déterminées, telles que l'état d'urgence. Il existe dans le monde quelque 24 millions de personnes déplacées dans leur propre pays; la plupart d'entre elles ont été ou risquent d'être victimes de violations extrêmement graves de leurs droits fondamentaux d'êtres humains. Il y a là, au regard du droit

humanitaire et des droits de l'homme, une crise majeure qui appelle la définition de principes directeurs clairs, susceptibles d'être appliqués à toutes les personnes déplacées dans leur propre pays quelle que soit la cause de leur déplacement, le pays concerné ou la situation juridique, sociale, politique ou militaire régnant dans ce pays.

76. L'élaboration de directives dans ce sens consisterait, du moins en partie, à préciser les incidences des préceptes existants en matière de droits de l'homme pour les personnes qui sont déplacées dans leur propre pays et à rédiger, à partir des normes existantes, un ensemble unifié de principes, universellement applicable, qui répondrait aux principaux besoins et problèmes de ces personnes. On pourrait traiter notamment des questions suivantes : les circonstances qui peuvent justifier les restrictions au droit de choisir librement sa résidence ou la suspension temporaire de l'exercice de ce droit; les procédures et les sauvegardes visant à s'assurer que le déplacement involontaire n'est pas imposé ou exécuté de façon arbitraire, ou que la réinstallation volontaire est effectivement telle; les principes régissant la protection et l'exercice des droits de l'homme fondamentaux auxquels le déplacement porte souvent atteinte, tels que la liberté de circulation, les droits relatifs à l'unité de la famille, l'absence de discrimination et l'égalité de protection de la loi; les principes généraux concernant la fourniture de secours d'urgence, de soins et de services essentiels, et l'accès à ces secours, soins et services; les principes concernant la durée du déplacement, les dédommagements et le droit de retour.

77. L'insuffisance du droit existant et la nécessité d'édicter des normes nouvelles qui reprennent et complètent les dispositions des instruments internationaux pouvant concerner les personnes déplacées dans leur propre pays ont été soulignées par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires dans les termes suivants :

"Il est évident que la protection juridique des diverses catégories de personnes déplacées présente des lacunes et que, pour ce qui est de la protection juridique fondamentale de ces personnes, la situation actuelle laisse à désirer. Il serait donc souhaitable d'entreprendre un examen plus détaillé des législations nationales et des normes internationales en vigueur et d'étudier, sur cette base, si de nouveaux instruments sont nécessaires pour améliorer la sécurité et le bien-être des personnes victimes d'un déplacement."

78. Les Gouvernements du Burkina Faso, de Chypre, du Guatemala et de la Norvège ont également fait valoir la nécessité de nouvelles normes spécialement destinées à protéger les personnes déplacées dans leur propre pays. Au cours d'échanges de vues avec le représentant du Secrétaire général, des fonctionnaires de la Fédération de Russie ont fait valoir que, si les instruments existants n'offrent pas une protection suffisante aux personnes déplacées dans leur propre pays, ils constituent une base à partir de laquelle il serait possible de formuler un texte qui établirait une protection plus adéquate. L'élaboration d'une convention est à leurs yeux un objectif à long terme mais ils sont favorables à la mise au point de principes directeurs ou d'une déclaration qui contribuerait à ouvrir la voie à l'adoption, dans

l'avenir, d'un instrument ayant force obligatoire. L'UNESCO, le "Committee for Refugees des Etats-Unis" et le "Lawyers Committee for Human Rights" se sont également déclarés favorables à l'élaboration de nouvelles normes internationales.

79. Le "Refugee Policy Group" a suggéré des domaines particuliers où de nouvelles normes seraient souhaitables :

"Tout en demandant avec insistance qu'une attention accrue soit prêtée à une meilleure application des normes existantes en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire et en soulignant qu'un recueil des normes existantes serait utile, nous estimons que l'adoption de nouvelles directives et de nouvelles règles s'imposent. Ces règles ou directives devraient interdire expressément le déplacement forcé de personnes pour des motifs politiques, raciaux, religieux ou ethniques et imposer des restrictions rigoureuses au déplacement des personnes en temps de guerre. Elles devraient contenir des dispositions aussi développées que possible sur le droit à la nourriture et mettre l'accent sur les entraves à la capacité des personnes de produire ou de se procurer des denrées alimentaires ainsi que sur l'obstruction à l'assistance humanitaire. Elles devraient comprendre des dispositions particulières à l'intention de groupes de personnes vulnérables telles que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés. Aucune dérogation à ces normes, même en situation d'urgence, ne devrait être autorisée. Ces normes devraient s'imposer non seulement aux gouvernements mais aussi aux groupes insurgés, sous l'autorité desquels se trouvent souvent de grands nombres de personnes déplacées."

80. L'Institut interaméricain Droits de l'homme (IIDH) se montre également favorable à l'adoption, en un premier temps, d'une déclaration sur les droits des personnes déplacées dans leur propre pays, mesure qui serait suivie ultérieurement de l'élaboration d'une convention. Le Comité consultatif mondial des amis (CCMA) suggère que l'on commence par établir un recueil des normes qui protègent déjà les droits des personnes déplacées dans leur propre pays. Le Représentant du Secrétaire général (ou tout autre organe désigné par la Commission) "devrait alors être invité à déterminer les lacunes du droit existant et à élaborer des projets de principes directeurs destinés à les combler et à venir compléter les normes actuelles".

81. D'autres réponses soulignent la nécessité d'assurer l'application des normes existantes et peut-être de procéder, dans une certaine mesure, à un regroupement et à une reformulation. La réponse du CICR porte exclusivement sur les droits des personnes déplacées qui relèvent de sa compétence, et n'évoque pas la nécessité éventuelle de règles intéressant toutes les personnes déplacées, y compris celles qui le sont pour des raisons autres qu'un conflit armé. D'une manière générale, elle met l'accent sur la nécessité de mieux faire respecter les normes en vigueur. De même, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est d'avis que les règles existantes sont suffisantes et que le principal problème tient au non-respect des droits de l'homme et du droit humanitaire.

82. Il n'y a pas d'incompatibilité entre l'idée que le droit existant est suffisant et celle qu'il serait bon de faire un recueil et une synthèse des normes et instruments déjà adoptés. Même les réponses qui contestent la nécessité d'élaborer des règles nouvelles sont moins réservées - voire favorables - à l'égard d'une initiative tendant à reformuler et à réaffirmer les normes existantes; certaines évoquent la nécessité d'un "code de conduite" qui détermine des droits minimaux.

83. Un domaine qui demandera à être abondamment étudié dans la perspective de l'élaboration de normes nouvelles est celui de l'accès humanitaire. Il y a certainement des raisons de penser, à priori, qu'il serait utile d'adopter une réglementation internationale qui facilite l'octroi d'une aide à des nombres considérables de personnes exposées à la disette, à la mort, au génocide ou à d'autres catastrophes du point de vue humanitaire. Le HCR signale que

"si l'on veut assurer une protection efficace aux personnes déplacées dans leur propre pays, il faut considérer l'accès des organismes humanitaires à ces personnes et l'accès de celles-ci à la sécurité et aux secours comme des principes fondamentaux qui requièrent l'attention... On pourrait travailler davantage à l'élaboration du concept juridique d'accès humanitaire, lequel, compte tenu de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, devrait se fonder sur l'assentiment du pays concerné. Il conviendrait d'envisager la création d'un mécanisme à utiliser pour obtenir cet assentiment et garantir ainsi l'accès."

84. Dans certains cas, cependant, c'est le défaut d'assentiment qui est à l'origine de la crise humanitaire. Les événements récents ont montré que les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies donnent lieu, de plus en plus, à une interprétation élargie qui les étend aux situations de disette et autres violations massives des droits de l'homme, lorsque l'on s'accorde à penser que ces situations menacent la paix et la sécurité internationales. En pareil cas, les Etats sont tenus par ces dispositions d'assurer l'accès des personnes qui en ont besoin à l'assistance humanitaire et de coopérer à l'octroi de cette dernière. C'est là, certainement, un point d'une importance décisive pour les personnes déplacées dans leur propre pays, l'accès étant souvent une condition essentielle de leur survie. Dans sa réponse au représentant du Secrétaire général, le Département des affaires humanitaires indique ce qui suit :

"Une question cruciale pour le Département et pour les organismes humanitaires, à propos des situations d'urgence et des déplacements de population, est celle de l'accès aux victimes. Nombre de gouvernements considèrent que la réglementation de l'accès relève fondamentalement de la souveraineté de l'Etat. Cette manière de voir est compréhensible, mais la communauté internationale semble s'orienter progressivement vers une nouvelle conception, comme l'atteste la résolution adoptée récemment par le Conseil de sécurité au sujet de la Somalie. Outre les principes directeurs énoncés par l'Assemblée générale l'année dernière dans sa résolution 46/182, une réflexion plus poussée contribuera à l'élaboration de normes internationales garantissant l'accès aux victimes en cas d'urgence humanitaire et de déplacements massifs. Il s'agit, fondamentalement, de trouver un équilibre entre la souveraineté et la solidarité avec les personnes dans le besoin."

85. Dans sa réponse, le Programme alimentaire mondial (PAM) souligne la nécessité de normes concernant le droit d'accès humanitaire :

"Comme un certain nombre d'autres organismes opérationnels des Nations Unies, le PAM a été davantage conduit à mener des opérations de secours à des personnes déplacées dans leur propre pays par suite de conflits et de troubles civils. Parfois - en Somalie, au Libéria, au Mozambique et au Rwanda, par exemple - le PAM doit intervenir dans des endroits et en des périodes où l'ordre public a totalement disparu et où il n'y a pas d'autorité pour assurer la sécurité des opérations de secours. En pareil cas, la nourriture est souvent la forme d'assistance qui présente le plus d'aléas : elle attire comme un aimant des éléments armés qui extorquent de la nourriture ou de l'argent en échange de leur protection ou qui, tout simplement, pillent des chargements entiers."

86. Certes, seules des situations d'urgence définies de manière très stricte peuvent restreindre l'obligation de l'Etat de protéger certains droits fondamentaux. Le fait est que, bien souvent, les situations d'urgence qui ont été à l'origine des déplacements ne justifiaient pas que l'Etat déroge à ses obligations au regard du droit. Cela n'a cependant pas empêché les Etats de refuser leur protection à des personnes déplacées dans leur propre pays. Si certains juristes estiment que la solution du problème passe par une efficacité accrue des mécanismes d'application effective, d'autres sont d'avis que des normes nouvelles spécialement conçues offriraient de meilleures chances de parvenir à un régime plus efficace de protection et d'assistance.

C. Observations finales

87. L'examen et l'analyse des diverses réponses adressées au Représentant du Secrétaire général portent à conclure qu'il serait utile d'établir un recueil des règles internationales existantes les plus pertinentes pour la protection des droits des personnes déplacées dans leur propre pays. Au travail de rassemblement et d'évaluation devrait s'ajouter la formulation d'observations sur les incidences de ces règles et sur la mesure dans laquelle elles répondent aux problèmes qui se posent aux personnes déplacées dans leur propre pays ainsi que de propositions concrètes pour leur mise en oeuvre. Un recueil ainsi conçu serait d'une grande utilité pratique pour les gouvernements et les organismes internationaux. Une fois terminé ce recueil des règles existantes, on pourrait débattre des normes supplémentaires à adopter à l'intention spécifique des personnes déplacées dans leur propre pays.

88. Entre temps, il importe de souligner de manière pressante que, dans certains cas, l'accès des personnes déplacées à l'assistance humanitaire est la condition de la satisfaction de besoins - nourriture, eau, logement, soins médicaux, protection contre la violence physique et la force militaire illégale - dont dépend leur survie. Ce sont là autant de droits de l'homme dont nul ne peut être privé et que chaque Etat est tenu de respecter. Pourtant, l'expérience montre qu'il faut aller plus loin et définir les incidences de ces normes universellement acceptées, et en particulier les droits et responsabilités relatifs de l'Etat et de la communauté internationale face à des crises de grande ampleur qui mettent en jeu la vie de dizaines de milliers, voire de millions de personnes.

IV. MECANISMES INTERNATIONAUX

89. La responsabilité de fournir une assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays incombe en premier lieu à ce pays lui-même; mais si celui-ci n'a pas les moyens ou la volonté de satisfaire aux normes minima requises par le droit humanitaire ou les droits de l'homme, dans ce cas, seule l'aide internationale est en mesure de prendre le relais. Il arrive de plus en plus fréquemment que des violations flagrantes des droits de l'homme, en particulier lorsqu'il s'agit de populations entières, soient portées à l'attention de la communauté internationale et, dans bien des cas, sous la pression de l'opinion publique. Par ailleurs, la communauté internationale se montre de plus en plus soucieuse de faire respecter les principes du droit humanitaire et des droits de l'homme, en particulier dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays. Des mécanismes internationaux ont été institués et d'autres sont en cours d'élaboration afin d'assurer une protection aux victimes de violations flagrantes des droits de l'homme, quels qu'en soient les auteurs et où qu'elles se produisent. Que l'on recoure à la persuasion par la voie diplomatique ou que l'on engage une action internationale plus énergique, des mesures sont prises pour appliquer des normes non encore explicitement formulées. Ces tendances se recoupent et se complètent. En tout état de cause, elles constituent un ensemble d'idées qui justifient l'élaboration de principes et de mécanismes opérationnels pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur des pays.

A. Perspectives offertes par les institutions existantes

90. En matière de protection internationale des droits fondamentaux de l'homme, deux éléments déterminants pour le traitement des personnes déplacées à l'intérieur des pays se sont fait jour depuis peu. En premier lieu, il existe actuellement un ensemble bien établi de droits reconnus à tout un chacun, y compris aux personnes déplacées dans leur pays. En deuxième lieu, quand ces droits fondamentaux sont menacés, la protection de la population concernée, en particulier la fourniture de l'aide humanitaire, devient l'affaire de la communauté internationale.

91. Ainsi, l'Assemblée générale a reconnu que, lorsqu'il se produit des troubles civils ou des catastrophes naturelles, la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ne saurait laisser indifférente la communauté internationale. La résolution 43/131 de l'Assemblée générale sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et des situations d'urgence du même ordre reconnaît que les personnes qui ne répondent pas à la définition originelle du terme "réfugiés" relèvent, elles aussi, de la compétence de la communauté internationale, et partant, de l'Organisation des Nations Unies. Dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991, portant création du poste de coordonnateur des secours d'urgence, l'Assemblée générale a affirmé que l'aide humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence concerne la communauté internationale. A propos des principes directeurs approuvés à cet égard, le Secrétaire général rappelle que ceux-ci "mettent l'accent sur la responsabilité qu'a chaque Etat de prendre soin des victimes de situations d'urgence se produisant sur son territoire, ainsi que sur la nécessité d'assurer l'accès aux personnes qui ont besoin d'une aide humanitaire" (A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992).

92. Néanmoins, l'attention croissante accordée aux besoins matériels des personnes déplacées dans leur pays ne s'est pas accompagnée d'un effort analogue en matière de protection. Il n'existe toujours pas, au sein du système des Nations Unies relatif aux droits de l'homme, de mécanisme ayant expressément pour mandat d'assurer la protection des personnes déplacées dans leur pays. La Commission a institué des rapporteurs spéciaux et des groupes de travail dans différents domaines - disparitions forcées ou involontaires, exécutions sommaires ou arbitraires, torture, détention arbitraire, intolérance religieuse, question des mercenaires et traite des enfants - mais la situation et le sort tragiques des personnes déplacées à l'intérieur des pays, qui n'entrent dans aucune de ces catégories, échappent d'une manière générale à l'attention de la Commission. La nomination du Représentant équivaut à reconnaître cette lacune, encore que, dans un premier temps, le mandat de ce dernier se limite à l'établissement du présent rapport.

93. Plusieurs Etats ont indiqué qu'ils souhaitaient voir la Commission des droits de l'homme jouer un plus grand rôle pour ce qui est d'améliorer la situation des droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays. Chypre a insisté sur la nécessité d'une coordination plus étroite entre les organismes d'aide humanitaire et ceux qui s'occupent des droits de l'homme à l'intérieur du système des Nations Unies, ajoutant que "les organismes qui s'occupent des droits de l'homme devraient accorder une attention plus grande encore à la situation des personnes réfugiées et déplacées, et se préoccuper en particulier des violations des droits fondamentaux de ces personnes et des moyens d'assurer une protection à ces dernières". De même, le Guatemala et la Jordanie ont indiqué dans leurs réponses que la Commission devrait contribuer davantage et en permanence à promouvoir et protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées. La Suisse a rappelé ce que le Président de la Confédération avait dit dans sa déclaration devant la quarante-huitième session de la Commission. Ce dernier avait suggéré la création d'un groupe de travail composé de cinq experts qui seraient chargés d'examiner la question des déplacements forcés à l'intérieur et à l'extérieur des pays afin d'en déterminer les causes et d'aider à faire en sorte que les réfugiés et les personnes déplacées puissent regagner leurs foyers. Aucun Etat ne s'est déclaré opposé à l'idée que la Commission des droits de l'homme assume un rôle plus actif dans ce domaine.

94. Parmi les institutions spécialisées, l'OMS a indiqué que la surveillance et la promotion continues du respect des droits fondamentaux des populations déplacées impliquaient nécessairement que soit engagée une action préventive afin d'éviter l'apparition de situations pouvant déboucher sur des conflits et des exodes. D'après l'OMS, la Commission des droits de l'homme avait un rôle important à jouer dans le cadre d'une stratégie globale et concertée des Nations Unies.

95. Au sein du système des Nations Unies, le HCR est sans doute l'organisme le mieux à même de répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Dans sa réponse au Représentant du Secrétaire général, le HCR a passé brièvement en revue les régions dans lesquelles il avait contribué, par son intervention, à protéger les personnes déplacées dans leur pays. Il a cité notamment le cas de la corne d'Afrique et de l'Iraq où les rapatriés bénéficiant de l'aide du HCR vivent parmi des personnes déplacées à

l'intérieur de leur pays. Il a également cité l'exemple des "opérations spéciales" entreprises sur la demande du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale. C'est à cette catégorie qu'appartiennent les opérations de secours menées dans l'ex-Yougoslavie sous la direction du HCR. Le fait d'avoir été désigné en tant qu'organisme coordonnateur s'est avéré crucial pour le HCR, lui permettant de mobiliser les ressources de diverses organisations qui n'ont pas expressément pour mandat de s'occuper des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays mais dont le concours, en matière de protection et d'assistance, n'en est pas moins précieux dans certaines circonstances. Enfin, il existe un troisième type de situation, où le HCR participe à des arrangements internationaux ou régionaux mis en place pour fournir une aide au développement et une assistance humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur pays. C'est le cas de la Conférence internationale sur la situation tragique des réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Afrique australe et de la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA).

96. En 1992, un groupe de travail du HCR sur la protection internationale, créé afin d'aider le Haut Commissaire à déterminer les moyens de faire face aux tâches nouvelles auxquelles son organisme se trouve confronté, a rédigé une Note sur la protection internationale (A/AC.96/799), qui contient les conclusions et les recommandations du Groupe. La Note passe en revue de façon détaillée les régions du monde dans lesquelles le HCR a participé activement à la protection des personnes déplacées dans leur propre pays. A en juger par le vaste éventail d'activités décrites, il est manifeste que le HCR, en participant à des opérations aussi diverses et importantes, a beaucoup élargi son rôle en matière de protection. De toute évidence, le Haut Commissariat est prêt à relever le défi de plus en plus grand que l'augmentation du nombre de personnes déplacées pose à la communauté internationale. Comme l'indique la Note :

"Un examen des besoins communs des différents groupes de personnes relevant de la compétence du HCR montre clairement que, la protection étant au coeur du mandat du HCR, le déplacement, allié au besoin d'une protection, constitue la base de la compétence du HCR à l'égard de ces groupes. Le caractère du déplacement, avec le besoin de protection qui en résulte, doit également déterminer le contenu de l'engagement du HCR.

Le Groupe de travail estime que le même raisonnement vaut pour les personnes déplacées dans leur propre pays du fait de motifs semblables à ceux des réfugiés. Alors que le HCR n'est généralement pas compétent à l'égard de ces groupes de personnes, il peut toutefois devoir assumer certaines responsabilités, selon leurs besoins de protection et d'assistance. Dans ce contexte, le HCR doit indiquer qu'il est prêt à offrir son expérience humanitaire aux personnes déplacées de l'intérieur, au cas par cas, en réponse à des requêtes du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale." (par. 15 et 16)

97. Le Haut Commissariat considère que son action s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec les autres organisations, en particulier avec la Commission des droits de l'homme. A cet égard, la Note insiste sur l'élaboration d'une "Stratégie conjointe avec les organes des droits de

l'homme, notamment le Centre pour les droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme des Nations Unies" dans le but d'"assurer la surveillance internationale du respect des droits fondamentaux et de la sécurité physique des personnes déplacées". Au demeurant, le HCR tient à préciser les conditions dans lesquelles doit avoir lieu son intervention. Celle-ci implique, notamment, une requête formulée par le Secrétaire général, l'assentiment de toutes les parties concernées, la mise à disposition de ressources adéquates et l'appui politique de la communauté internationale. La contribution importante que le HCR peut apporter à la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur pays ne doit donc pas faire oublier la différence essentielle qui existe entre le mandat du Haut Commissariat et celui d'un mécanisme thématique qui serait expressément chargé de répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Dans sa réponse au Représentant du Secrétaire général, le HCR précise en effet que, s'agissant de ces personnes, il n'existe aucun instrument juridique ayant spécifiquement pour but d'assurer leur protection, et encore moins d'organe expressément mandaté à cette fin lorsque des personnes, déplacées dans leur propre pays, sont laissées par celui-ci sans aucune protection. Quand elle a rencontré le Représentant du Secrétaire général, le Haut Commissaire, elle-même, a indiqué que son organisme souhaitait coopérer plus étroitement avec la Commission à la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur pays, notamment par le biais d'une procédure thématique, quelle qu'elle soit, que la Commission pourrait décider de créer.

98. Le CICR a signalé que, sur le terrain, la coopération avec les organisations en place était très souvent une nécessité, ne fût-ce que pour éviter le chevauchement des opérations de secours, mais que celle-ci ne devait pas pour autant entraîner une "confusion des mandats respectifs" des institutions et organisations concernées, ni porter atteinte au rôle unique qui était celui du CICR, en tant que "dépositaire des règles à respecter pour limiter les souffrances humaines dans les conflits armés".

99. L'Institut interaméricain des droits de l'homme s'est déclaré très favorable à la création, par la Commission des droits de l'homme, d'un mécanisme thématique qui aurait des fonctions de surveillance.

100. Les organisations non gouvernementales qui ont répondu au questionnaire se sont, elles aussi, déclarées favorables à la création d'un tel mécanisme dans le cas des personnes déplacées dans leur pays, allant même dans certains cas jusqu'à suggérer les fonctions que celui-ci pourrait assumer. Ainsi, le Comité consultatif mondial de la Société des amis a énuméré la liste de ces fonctions, à savoir : solliciter et recevoir des informations, assurer la coordination avec les organismes compétents des Nations Unies ainsi que les organisations régionales concernées, engager un dialogue avec les parties intéressées, envoyer des missions afin d'établir les faits et surveiller les situations existantes, entreprendre des études sur des cas de déplacements forcés à l'intérieur de pays, rédiger de nouveaux principes en matière de protection, donner des conseils au Secrétaire général sur les mesures à prendre pour améliorer le sort des personnes déplacées dans leur pays, et appeler sans délai l'attention du Secrétaire général sur des situations pouvant entraîner des déplacements forcés et des mouvements de réfugiés.

101. Le Refugee Policy Group insiste, dans sa réponse, sur la nécessité de suivre de près, au niveau international, la situation des personnes déplacées dans leur pays et d'en rendre compte. Le Groupe fait observer que "à l'heure actuelle, il n'existe aucun moyen de rassembler systématiquement des informations sur les personnes déplacées dans leur pays ni aucun mécanisme international permettant de faire connaître leurs besoins en matière de protection". Il faudrait, pour prendre effectivement en compte les droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur pays, créer un mécanisme thématique permanent qui serait conçu pour répondre aux besoins spécifiques de ces personnes. En clair, le Groupe recommandait que le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (en supposant que tel soit le mécanisme choisi par la Commission) ait pour fonctions d'établir les faits, de surveiller la situation et d'en rendre compte, afin qu'il, ou elle, puisse combler les lacunes qui existent à cet égard dans le cas des personnes déplacées dans leur pays.

102. Le Refugee Policy Group recommande également que le Représentant soit habilité à encourager le dialogue et à proposer des solutions; par ailleurs, il insiste sur le fait que celui-ci doit agir en coordination avec les organismes d'aide humanitaire. Etant donné que le HCR, le Département des affaires humanitaires, les coordonnateurs résidents des Nations Unies et les institutions spécialisées participent à la prestation de l'assistance et à la fourniture de secours aux personnes déplacées dans leur propre pays, il est essentiel que le Représentant "maintienne une relation directe" à titre personnel ou par l'intermédiaire du Cabinet du Secrétaire du Cabinet du Secrétaire général, avec toutes ces institutions des Nations Unies, de façon à renforcer leur action humanitaire.

103. Dans certaines réponses, le mandat du Représentant était envisagé en termes très larges. Des suggestions ont même été formulées quant aux moyens qui pourraient permettre au système des Nations Unies dans son ensemble de répondre plus efficacement à la situation tragique des personnes déplacées dans leur pays. Ainsi, le Guatemala a proposé la création d'un Office des Nations Unies pour la protection des personnes déplacées qui remplirait des fonctions tout à la fois de protection et d'assistance. La représentation du Soudan a fait une suggestion analogue. A son avis, l'Organisation des Nations Unies devait créer une institution, analogue au HCR, qui serait chargée de la protection des personnes déplacées dans leur pays. Les autorités soudanaises ont confirmé cette position lors de la visite du Représentant au Soudan.

104. La Chine et le Programme alimentaire mondial (PAM) suggèrent que l'on procède à une nouvelle définition du mandat du HCR de façon à y inclure les personnes déplacées dans leur pays. Le PAM fait valoir, entre autres, que : premièrement, les personnes déplacées, les réfugiés et les rapatriés doivent être considérés comme constituant une seule et même catégorie de bénéficiaires; deuxièmement, les organes des droits de l'homme au sein des Nations Unies doivent intervenir par le biais du mécanisme opérationnel qui existe actuellement pour les situations d'urgence, lequel est le mieux à même d'assurer la protection immédiate des bénéficiaires, notamment dans le domaine des droits de l'homme; troisièmement, le HCR doit être l'organisme chargé de coordonner les opérations entreprises en faveur des personnes déplacées, comme

il l'est actuellement dans le cas des réfugiés; quatrièmement, le Département des affaires humanitaires est le mécanisme approprié quand il s'agit d'entreprendre une action urgente, qu'il s'agisse des personnes déplacées ou des réfugiés.

105. La communauté internationale étant entièrement démunie pour ce qui est d'assurer la protection des personnes déplacées dans leur pays, la nomination d'une personne mandatée à cette fin, étroitement liée au Secrétaire général et bénéficiant, de ce fait, de la coopération des divers organes du secrétariat et des organismes des Nations Unies, a reçu un accueil unanimement favorable. Dans sa réponse au Représentant, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires a appelé de ses vœux l'établissement d'une coopération étroite entre son département et le nouveau mécanisme créé en faveur des personnes déplacées dans leur pays, déclarant notamment ce qui suit :

"Nous nous félicitons de votre nomination en tant que Représentant du Secrétaire général pour les questions liées aux droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur propre pays. La situation dans laquelle se trouvent ces personnes et leur nombre croissant exigent que l'on fasse le nécessaire pour leur assurer effectivement toute la protection juridique et toute l'aide humanitaire dont elles ont besoin. Nous nous efforçons de coordonner et de rationaliser la réponse des organismes des Nations Unies face aux situations d'urgence humanitaire, notamment en cas de catastrophe naturelle; or lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins des personnes déplacées dans leur pays, la tâche s'avère particulièrement problématique. Nous sommes donc conscients de la nécessité d'entreprendre une action pour améliorer la situation légale, économique et sociale de ces personnes et nous sommes prêts à y contribuer.

J'attache une grande importance aux travaux que vous avez déjà entrepris. Ils viennent à point nommé et je ne doute pas qu'ils aident la communauté internationale à faire face à l'ensemble des problèmes que posent les déplacements forcés. Jusqu'à présent, les interventions ont été principalement dictées par la pratique, mais il ne fait aucun doute que l'aspect juridique de la question est également très important. Il faudrait encourager la Commission des droits de l'homme à jouer un rôle accru dans la promotion et la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées. Je suis convaincu qu'une surveillance concertée des pratiques en matière de droits de l'homme, effectuée en liaison plus étroite avec la Commission des droits de l'homme, mon Département et les organismes d'aide humanitaire, pourrait contribuer à améliorer l'assistance fournie aux populations déplacées et leur protection. Il est incontestable qu'une telle initiative aidera également ce Département à s'acquitter des responsabilités qui lui ont été confiées en vertu de la résolution 46/182."

106. Ce qui rend essentielle la coopération avec le HCR et le Département des affaires humanitaires est le fait que, s'agissant du HCR, celui-ci n'assure une protection aux personnes déplacées dans leur propre pays que si les circonstances l'exigent et que, pour ce qui est du Département des affaires humanitaires, celui-ci ne possède aucun mandat pour offrir une protection en matière de droits de l'homme. Il est évident qu'il y a là un vide, tant en ce

qui concerne la formulation de politiques que pour ce qui est des activités opérationnelles en faveur des personnes déplacées dans leur pays, et c'est pourquoi un mandat spécial est nécessaire. Le Haut Commissariat et le Département des affaires humanitaires sont l'un et l'autre convaincus que la Commission devrait jouer un plus grand rôle en ce qui concerne la protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

B. Propositions d'arrangements institutionnels

107. Il semblerait opportun et justifié d'instituer un organe central pour les problèmes des personnes déplacées, à l'intérieur du système de défense des droits de l'homme des Nations Unies. A cet effet, on pourrait réaffirmer et développer le mécanisme que constitue le représentant du Secrétaire général ou nommer un rapporteur spécial de la Commission ou un groupe de travail composé d'experts indépendants.

108. Le représentant, rapporteur ou groupe de travail sur les personnes déplacées dans leur propre pays pourrait être un organe de liaison dans le cadre d'un processus stratégique associant trois séries de fonctions connexes. Il devrait notamment recueillir des renseignements relatifs aux personnes déplacées, enquêter sur des allégations, établir des contacts avec les gouvernements et les populations déplacées et favoriser le dialogue et les recours, et enfin établir des rapports et entretenir des relations avec d'autres organes compétents des Nations Unies. Par contraste avec les procédures existantes axées sur certains thèmes, qui sont principalement centrées sur des cas individuels, le travail du représentant, rapporteur ou groupe de travail concernerait principalement des situations intéressantes des groupes de personnes. Si intrinsèquement il peut exister des contradictions ou des conflits entre les fonctions de surveillance, d'enquête et de médiation du mécanisme envisagé, certains de leurs aspects devraient peut-être être exercés par le représentant, rapporteur ou groupe de travail, avec le concours d'autorités "indépendantes" dotées de fonctions "déléguées" d'enquête ou de surveillance garantissant une neutralité, une objectivité ou une crédibilité réelles envers les deux parties.

109. Il est indispensable que les missions sur place fassent partie intégrante des méthodes de travail, sous réserve de l'accord des Etats intéressés. Un aspect non négligeable de ces missions serait l'intercession en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Cette procédure a déjà été amorcée, bien que de façon limitée, par le Représentant du Secrétaire général, lequel, depuis sa nomination en juillet 1992, a visité cinq pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique latine, qui tous comptent ou ont compté un grand nombre de personnes déplacées dans leur propre pays. Les contacts qu'il a eus avec les gouvernements, ainsi qu'avec des institutions des Nations Unies, des missions étrangères et des organismes non gouvernementaux dans ces pays, l'ont convaincu que ce type de démarche est non seulement réalisable, mais qu'il pourrait assurément constituer un moyen efficace de parvenir à des résultats concrets.

110. Dès l'établissement du mécanisme, il y a un certain nombre de mesures que la Commission pourrait prendre par le canal du représentant, rapporteur ou groupe de travail ainsi créé, comme par exemple l'installation sur place de surveillants régionaux ou nationaux des droits de l'homme, lesquels pourraient, d'une part, fournir des renseignements sur les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays, mais aussi agir comme agents de prévention d'éventuelles violations des droits de l'homme. L'Assemblée générale, tout comme la Commission des droits de l'homme, a récemment prié le Secrétaire général d'adjoindre au rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie le personnel se trouvant sur ledit territoire qui lui serait nécessaire pour assurer une surveillance continue effective de la situation des droits de l'homme sur ce territoire.

111. Le mécanisme proposé pourrait présenter un rapport annuel exhaustif à la Commission des droits de l'homme. De plus, chaque fois que se présenterait une situation d'urgence, il devrait dresser un rapport que la Commission pourrait examiner dans le cadre de sa procédure d'urgence récemment instaurée. La question de l'importance de l'accès aux secours serait traitée dans les rapports. Comme le PNUD l'a souligné dans la communication qu'il a adressée en vue du rapport analytique, la communauté internationale devrait pouvoir reconnaître que le fait de refuser à une personne en difficulté l'accès à des secours qui sont disponibles constitue une violation fondamentale des droits de l'homme et qu'il faut adopter des mesures pratiques visant à incorporer "aux travaux ordinaires des instances qui s'occupent des droits de l'homme, y compris à ceux de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, les activités permettant de détecter les violations de cette nature et de prendre des mesures à leur égard".

112. Le représentant, rapporteur ou groupe de travail devrait coordonner ses activités avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des affaires humanitaires, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres institutions et organisations qui offrent secours et assistance à des personnes déplacées, en vue de garantir la complémentarité de leurs efforts respectifs. Tout en respectant les mandats et la compétence technique de ces institutions, le représentant, rapporteur ou groupe de travail pourrait aussi leur prêter son concours pour faire en sorte que les critères de respect des droits de l'homme soient suffisamment compris et pris en compte dans le cadre de la planification et de l'exécution de leurs activités en faveur de personnes déplacées. A cet égard, le représentant du Secrétaire général a estimé que l'expérience de la participation à la mission du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie avait été un moyen utile de mieux comprendre le rôle constructif et complémentaire que peut jouer un mécanisme de protection des droits de l'homme lorsqu'il collabore avec d'autres institutions et missions internationales, à l'intérieur et hors du système des Nations Unies.

113. Le renforcement de la collaboration du mécanisme proposé avec les différents mécanismes nationaux peut servir à améliorer la protection offerte par la Commission pour les personnes déplacées dans leur propre pays. Vu que les rapports relatifs à des pays spécifiques ne s'attachent qu'aux pays intéressés et que de plus, couvrant un large éventail de problèmes liés aux droits de l'homme, ils ne peuvent en principe traiter en détail des besoins de protection des personnes déplacées dans leur propre pays, les mécanismes nationaux peuvent servir de compléments au mécanisme proposé pour les personnes déplacées dans leur propre pays.

114. La coopération entre le mécanisme envisagé et les organismes de protection des droits de l'homme à l'échelon régional pourrait considérablement contribuer à améliorer la protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Les plus importants de ces organismes sont la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Il faut remarquer que le représentant du Secrétaire général a déjà noué des contacts avec la Commission africaine par l'intermédiaire de son Président et que, durant sa visite sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, il a pu coopérer avec des représentants de la CSCE sur le terrain qui eux aussi ont jugé très utile pour leurs propres objectifs la mission du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie.

115. Un moyen essentiel de protection est le développement de stratégies de prévention pour combattre les violations des droits de l'homme qui provoquent un déracinement massif de population. Certains ont proposé un examen annuel des violations des droits de l'homme dans certain pays et régions qui sont la cause d'un exode massif. D'autres ont recommandé que la Commission prie le Secrétaire général d'établir des contacts directs avec les gouvernements de pays qui peuvent être à l'origine d'exodes massifs. C'est ce qu'a effectivement proposé la Commission en 1980 (résolution 30 (XXXVI)). Imputer aux gouvernements la responsabilité d'exodes massifs figurait aussi parmi les recommandations du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter un nouveau courant de réfugiés, lequel a présenté son rapport définitif à l'Assemblée générale en 1986 (A/41/324, annexe).

116. Un système efficace d'alerte préventive sera indispensable pour signaler à la communauté internationale l'imminence de déplacements massifs. Il faut noter à cet égard que le Comité administratif de coordination (CAC) a décidé en avril 1991 de créer un Groupe de travail spécial chargé de la question de l'alerte rapide en cas de nouveaux courants de réfugiés et de personnes déplacées, chargé de mettre en place un système d'alerte rapide efficace dans le cadre des Nations Unies. Dans son rapport présenté au CAC, le Groupe de travail a recommandé l'établissement d'un système d'alerte rapide des Nations Unies par un processus progressif commençant par la création immédiate d'un mécanisme consultatif interorganisations.

117. Le mécanisme consultatif proposé supposerait que chaque organisme des Nations Unies participant recueille et analyse les informations pertinentes dans son ou ses domaines de compétence. Chaque organisme enverrait mensuellement ces informations, accompagnées d'éventuelles recommandations quant aux mesures à prendre par les Nations Unies, à un organe central. Une partie importante de cette tâche de collecte et d'analyse d'informations pourrait être effectuée à l'échelon national.

118. Des consultations mensuelles entre organismes participants seraient régulièrement organisées par l'organe central en vue de parvenir à des conclusions et recommandations collectives susceptibles d'être soumises au Secrétaire général, au Secrétaire général adjoint du Département des affaires humanitaires et aux chefs de secrétariats d'organismes et institutions des Nations Unies participant au mécanisme. On pourrait envisager d'organiser des consultations spéciales ad hoc et de créer éventuellement des bulletins d'alerte en cas d'urgence.

119. Le rapport du Groupe de travail spécial inclut parmi les institutions ou organismes qui devraient participer au mécanisme consultatif le Centre pour les droits de l'homme. Celui-ci pourrait certainement jouer un rôle pour recueillir des données relatives aux droits de l'homme et aider à déceler des situations propres à provoquer des déplacements massifs. La capacité du Centre est néanmoins limitée puisqu'il ne dispose pas actuellement de bureaux extérieurs qui pourraient procéder à des évaluations et fournir systématiquement et rapidement des informations directes et fiables. Il n'en reste pas moins que par le biais de missions effectuées dans les pays par le représentant, le rapporteur ou le groupe de travail, et éventuellement par l'installation de personnel de surveillance à l'échelon national ou régional, certaines évolutions susceptibles de causer des mouvements massifs de population pourraient parfois être décelées et signalées à l'attention de la communauté internationale, en particulier de la Commission des droits de l'homme.

120. Ainsi, dans ses rapports, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie a défini certaines zones qui pourraient connaître des phénomènes massifs de violations des droits de l'homme et de déplacements de personnes. Il serait utile que l'on puisse solliciter tous les mécanismes axés sur des thèmes et des pays pour identifier des situations de détérioration rapide du respect des droits de l'homme qui sont autant de causes potentielles de déplacements massifs. Lorsque de telles situations sont identifiées, la Commission pourrait les signaler à l'attention du Secrétaire général pour que soit entreprise rapidement une action internationale.

121. La Commission pourrait aussi examiner comment ses propres mécanismes de surveillance pourraient aider les organismes opérationnels compétents, comme le HCR, à apprécier à quel moment la situation est suffisamment sûre pour permettre le rapatriement dans leurs foyers de personnes déplacées dans leur propre pays et de réfugiés. Elle pourrait examiner l'opportunité de créer un système de surveillance internationale pour rendre compte des cas des rapatriés et veiller si possible à ce que le droit au retour soit exercé en toute sécurité. A propos du Soudan, le représentant du Secrétaire général

a relevé l'écart existant entre les personnes capables de retrouver dans leur foyer une situation de sécurité et de dignité relatives et celles qui subissent souvent des conditions dégradantes dans des camps.

122. Le Secrétaire général adjoint du Département des affaires humanitaires a observé dans sa réponse au Représentant du Secrétaire général que "l'entreprise doit aussi inclure la recherche de possibilités pour des personnes déplacées de rentrer chez elles et de se réinsérer dans leurs propres communautés, ainsi que de stratégies de développement socio-économique à long terme propres à faciliter la reprise d'une vie normale dans des conditions de sécurité et de stabilité, que ce soit dans leur pays natal ou dans un pays tiers". Un des résultats positifs de la visite du représentant au Soudan a été son intervention auprès des autorités et de la communauté d'origine en vue de faciliter le retour dans leurs foyers de celles des personnes déplacées dans les camps établis autour de Khartoum qui souhaitaient revenir dans leurs régions d'origine.

123. Vu que l'aspect relatif aux droits de l'homme du problème des déplacements recoupe souvent les problèmes politiques et de sécurité des pays intéressés, on peut se demander si le rôle du représentant, rapporteur ou groupe de travail tel qu'envisagé dans le mandat initial et précisé dans la présente étude suffira pour répondre à la tâche ou si des mécanismes supplémentaires seront nécessaires au sein du secrétariat et dans le cadre plus large des organismes des Nations Unies. Comme il a déjà été indiqué, le Guatemala et le Soudan ont proposé que les Nations Unies visent à établir un mécanisme de protection des personnes déplacées dans leur propre pays comparable à celui accordé aux réfugiés par l'intermédiaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, eu égard notamment au fait que le phénomène des déplacements de personnes par suite de conflits intérieurs est bien plus considérable que les bouleversements qui se sont produits en Europe à la suite de la seconde guerre mondiale, lesquels ont motivé la création d'un régime destiné aux réfugiés.

124. En attendant la solution de ce problème institutionnel, il serait bon que chacun des organismes principaux des Nations Unies dont le mandat intéresse les personnes déplacées dans leur pays, que ce soit dans le cadre d'une mission opérationnelle ou normative, envisage de créer au sein de son système des services centrés sur les problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays.

125. Compte tenu des exigences monumentales qu'un mandat axé sur un grand thème entraînera inévitablement, il faudra, pour que le représentant, rapporteur ou groupe de travail offre un mécanisme efficace de protection aux personnes déplacées dans leur propre pays à travers le monde, qu'il table forcément sur l'assistance et l'appui du Centre pour les droits de l'homme, notamment pour la collecte et le traitement des informations relatives à la situation des personnes déplacées dans leur propre pays. Cela impliquerait que l'on augmente les maigres ressources actuelles du Centre pour cette fin particulière, et permettrait aussi l'emploi de personnel de surveillance dans des situations graves.

126. A l'intérieur du cadre institutionnel envisagé, le représentant, rapporteur ou groupe de travail s'attacherait à l'aspect relatif aux droits de l'homme du problème et servirait de lien et de catalyseur entre les différents organes des Nations Unies qui participent à la formulation des politiques et aux programmes opérationnels, en rendant compte de son action à la Commission des droits de l'homme, au Secrétaire général et, par son intermédiaire, à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité en tant que de besoin.

C. Observations en guise de conclusion

127. Il n'existe pas actuellement un seul organisme au sein du système des Nations Unies qui soit chargé de protéger et d'aider les personnes déplacées dans leur propre pays. Plusieurs organismes, et avant tout le HCR, assurent la gestion opérationnelle de programmes qui touchent des personnes déplacées dans leur propre pays, mais seulement de manière ponctuelle. Vu l'ampleur du problème et l'accroissement probable du nombre des personnes déplacées dans leur propre pays, les Nations Unies sont invitées à créer un mécanisme, qu'il s'agisse d'un représentant, d'un rapporteur ou d'un groupe de travail, qui puisse servir d'organe de liaison pour la protection internationale, contribuer à mobiliser les efforts des organismes existants des Nations Unies participant à l'aide et à la protection, et qui puisse intervenir pour dialoguer et plaider en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays.

128. Etant donné que les besoins et les problèmes liés aux personnes déplacées dans leur propre pays recoupent tant de lignes opérationnelles et organisationnelles dans le système des Nations Unies, un tel mécanisme gagnerait, en efficacité, à être structurellement associé au Cabinet du Secrétaire général.

129. Si un représentant du Secrétaire général chargé des personnes déplacées dans leur propre pays est mandaté, son rôle sera double. Il lui faudrait d'abord surveiller la situation et alerter la communauté internationale si besoin est pour que soient prises les mesures nécessaires. Son second rôle, de caractère opérationnel, consisterait à intervenir auprès d'Etats et d'autres parties intéressées pour atténuer les problèmes et contribuer à fournir une protection et une aide. Vu que ces deux rôles risquent d'être en contradiction dans certaines situations, il faudrait s'appliquer à garantir qu'aucun ne sera compromis, peut-être grâce à l'emploi d'un personnel de surveillance indépendant par le Représentant du Secrétaire général.

130. A plus long terme, il serait souhaitable que les Nations Unies, soit confèrent un mandat exprès au HCR, soit établissent un organe équivalent chargé de pourvoir plus spécifiquement aux besoins de personnes déplacées dans leur propre pays. Assurément, l'un des objectifs accessoires du Représentant du Secrétaire général pourrait bien être d'étudier les options possibles et de recommander des mesures le moment venu.

131. En attendant, la situation critique que doivent affronter les personnes déplacées dans leur propre pays ne saurait attendre le règlement définitif d'ambiguïtés institutionnelles. Il faut d'urgence prendre des mesures concrètes, normatives et opérationnelles, pour apaiser la crise. Même lorsque des normes internationales existantes s'appliquent aux personnes déplacées

dans leur propre pays, les mesures de coercition font gravement défaut. Une fois informée de l'imminence ou de l'existence d'un problème par le mécanisme envisagé du Représentant du Secrétaire général, la communauté internationale pourrait déployer tout l'arsenal de ses ressources pour protéger et aider les personnes en difficulté.

V. LE PHENOMENE DU DEPLACEMENT DE PERSONNES

132. L'un des points essentiels à considérer pour saisir le phénomène du déplacement est que la plupart des personnes déplacées vivent dans des pays en développement et sont originaires de pays en développement ayant de graves difficultés d'édification nationale : crises d'identité et d'unité nationale, impuissance des autorités, moyens limités dans le domaine de la production et de la répartition des ressources et, tout particulièrement, tensions entre les forces politiques et économiques centrales et les entités constituantes qui revendiquent le droit à l'autonomie et à la participation équitable. L'application des normes du droit international et l'instauration de mécanismes de mise en oeuvre sont certes d'une importance cruciale pour la lutte contre les violations flagrantes des droits de l'homme résultant de conflits internes, mais il est essentiel de bien connaître les causes sous-jacentes de ces conflits à la fois pour élaborer les mesures propres à lutter contre les problèmes à leur origine au niveau interne et pour remédier à la situation avant que les problèmes ne prennent l'ampleur de véritables crises.

133. Lorsque des déplacements massifs de populations se produisent, les secours d'urgence doivent être accompagnés de mesures de protection des droits de l'homme et de stratégies à long terme visant à éliminer les causes sous-jacentes du phénomène. Pour pouvoir concilier à la fois le respect des normes universelles émanant de l'extérieur et la prise en considération des facteurs internes, il importe d'élargir le consensus général à l'égard du respect de la dignité humaine, sur lequel repose en dernière analyse la protection des personnes déplacées. Toute attitude face à une situation donnée qui ne correspond pas aux normes universelles et ne les renforce pas est inacceptable dans un monde où la prise de conscience et les préoccupations se situent de plus en plus au niveau mondial.

A. Les déplacements dans leur propre contexte

134. Pour pouvoir comprendre les difficultés auxquelles se heurte la communauté internationale face aux problèmes croissants des personnes déplacées dans leur propre pays, il importe d'avoir une idée claire du processus qui a peu à peu conduit à la crise actuelle et qui a donné lieu à de nouvelles préoccupations sur le plan mondial. Le processus s'est déroulé en trois étapes principales : la période de la domination impériale et de la guerre froide, au cours de laquelle le but collectif des peuples dominés était l'autolibération, la période de l'indépendance et des pressions dues à la guerre froide et la période de l'après-guerre froide, marquée par une demande accrue de démocratie, de protection des droits fondamentaux des populations et de respect des principes humanitaires.

135. Dans un grand nombre de pays touchés, l'origine du problème est l'instauration de l'Etat colonial qui a rassemblé les différents groupes de populations, tout en les maintenant, paradoxalement, séparés et non intégrés. Les groupes ethniques ont été divisés et rattachés à d'autres groupes au sein des frontières artificielles créées par le nouveau système étatique. Tout en ayant orchestré la coexistence et l'interaction entre ethnies, les puissances coloniales ont imposé un ordre juridique et public supérieur, souvent perçu différemment selon l'appartenance raciale, ethnique, culturelle et religieuse. L'Etat colonial a apporté les moyens essentiels de survie, mais il ne s'est guère préoccupé du progrès social, économique et politique des populations.

136. Le mouvement pour l'indépendance a renforcé le sentiment d'unité au sein de la nation nouvellement créée. Dans la plupart des cas, l'indépendance est apparue comme une victoire collective qui ne supposait pas à l'origine de distinctions s'agissant du partage du pouvoir et des richesses légués par l'Etat colonial. En réalité, les structures et les méthodes de gestion coloniales avaient privé les collectivités locales et les groupes ethniques de la plus grande partie de leur autonomie et de leurs moyens de subsistance et les avaient remplacés par une certaine mesure d'autorité centralisée et de dépendance à l'égard du système étatique.

137. Dans les pays de l'ancienne Union soviétique et d'Europe orientale, les conditions étaient analogues dans ce sens qu'une superstructure d'autorité et de contrôle avait institué un système de maintien de l'ordre public qui supprimait les aspirations des nationalités, des groupes ethniques et des autres entités. Bien que l'Etat ait subvenu aux besoins matériels essentiels de la population, la violation massive ou le déni des droits civils et politiques fondamentaux a finalement provoqué le mouvement démocratique qui a contribué à l'effondrement du système.

138. Lorsque les nationalistes ont pris le contrôle des institutions centralisées et des moyens de subsistance, le résultat inévitable a été la lutte pour le pouvoir, les ressources et les moyens de développement. Ces conflits ont souvent conduit à des violations flagrantes des droits de l'homme, au refus des libertés civiles et à un bouleversement de la vie économique et sociale, entraînant un ralentissement du développement et une diminution de la capacité nationale de répondre aux nécessités fondamentales des masses populaires.

139. Dans les conditions de guerre froide qui régnaient sur la scène internationale, les dirigeants mondiaux ont donné la priorité à leurs aspirations idéologiques ou stratégiques, plutôt qu'à la situation interne et aux luttes pour le pouvoir et les ressources. Les camps idéologiques rivaux ont souvent aggravé les conflits en fournissant une aide militaire et économique à leurs alliés ou à leurs satellites et n'ont que très rarement appuyé la recherche de solutions pacifiques. Toutefois, les superstructures de la guerre froide ont maintenu l'ébullition interne sous contrôle et entretenu un sentiment de stabilité mondiale, mais celui-ci était plutôt superficiel ou formel et n'était fondé ni en substance ni en qualité sur la paix, la démocratie, la prospérité et le respect de la dignité humaine.

140. Lorsque la fin de la guerre froide a commencé à apparaître, à la fois conséquence et origine du processus de démocratisation dans les pays de l'ancienne Union soviétique et d'Europe orientale, nombreux ont été ceux qui ont vu le début d'une ère nouvelle et prometteuse sur la scène internationale. En revanche, rares ont été ceux qui ont pleinement pris conscience du fait que la confrontation bipolaire du temps de la guerre froide serait suivie de la désintégration de l'Union soviétique, que la Yougoslavie, qui avait toujours passé pour un modèle d'unité dans la diversité, s'effondrerait, et que les tensions et les conflits ethniques se multiplieraient dans de nombreuses régions du monde.

141. Si la fin de la guerre froide a signifié la disparition des alliances idéologiques indifférentes aux aspirations locales à la légitimité, elle a également signifié la suppression des "arrangements" conclus entre les superpuissances qui jouaient le rôle d'arbitres et dont l'influence se neutralisait mutuellement. Les résultats ont été des affrontements brutaux et des ravages dans de nombreuses régions du monde.

142. On pourra affirmer que les conflits internes créent des situations paradoxales du fait que les entités ethniques qui ont été soudées et maintenues ensemble par la volonté des puissances coloniales, sous une mainmise renforcée par la guerre froide, se séparent désormais les unes des autres et réaffirment leurs revendications d'unité nationale équitable et, dans certains cas, cherchent à acquérir l'autonomie ou à se libérer de l'autorité centrale. Des entités qui étaient opprimées et maintenues silencieuses en raison des structures, des valeurs et des institutions imposées par le système de l'Etat-nation réapparaissent et revendiquent de nouvelles formes de participation, de répartition et de légitimité. En outre, de nouvelles entités apparaissent, elles s'affirment et contestent les modes de répartition du pouvoir, des richesses et des autres ressources.

143. Il semble que deux tendances contradictoires apparaissent simultanément, l'une étant au renforcement de l'unité et l'autre à la fragmentation : l'élargissement des accords régionaux en Europe, en Amérique du Nord et dans d'autres régions illustre la première tendance, alors que les événements qui se produisent dans les Etats successeurs de l'Union soviétique, en Yougoslavie, en Tchécoslovaquie, en Ethiopie, ainsi que dans toute une série d'autres pays, illustrent la seconde de façon dramatique. Il ressort de ces deux tendances que les populations qui ont été opprimées par un pouvoir centralisé expriment leur volonté d'indépendance et de reconnaissance, alors que les populations déjà libres choisissent d'adopter de façon pragmatique des cadres de coopération élargis. Le problème consiste alors à établir un équilibre entre les droits des divers groupes, en particulier entre les majorités et les minorités. Lorsque les difficultés entraînent des souffrances telles que les populations sont affamées et victimes de violations flagrantes de leurs droits fondamentaux, tragédies auxquelles la communauté mondiale ne peut pas rester indifférente, la nécessité d'une action internationale devient impérative. Les personnes déplacées sont souvent parmi les groupes de population les plus gravement touchés par ces tragédies humaines.

144. Ces conditions de conflit interne n'ont pas suffisamment retenu l'attention des défenseurs de la paix au niveau international. Les politiques axées sur la guerre froide dans le monde ont détourné l'attention de la communauté internationale des problèmes de droits de l'homme et ont bloqué les débats au sein des principales instances internationales, ce qui a largement entravé toute action fondée sur la coopération.

145. Certains dirigeants de pays en développement ont profité de la rivalité entre les superpuissances pour accéder aux ressources économiques et militaires qui ont pu leur permettre de se maintenir au pouvoir. En se rangeant du côté de l'une ou de l'autre des puissances engagées dans la guerre froide, ils ont tiré parti du système international bipolaire, ne faisant ainsi aucun cas des revendications des citoyens en matière de droits de l'homme et de démocratie. En s'engageant dans la logique mondiale de la guerre froide, un certain nombre de dirigeants autoritaires ont bénéficié d'un appui international et même d'une certaine légitimité. Cette tendance a été particulièrement prononcée dans les régions jugées d'importance stratégique par l'une ou l'autre des superpuissances. Dans les régions de moindre importance pour les Etats-Unis ou l'Union soviétique, les rivalités liées à la guerre froide ont eu moins d'incidences sur l'évolution politique et sociale des populations. Certains dirigeants ont clairement cherché à éviter toute implication dans les rivalités extérieures et se sont efforcés de demeurer non alignés ou de mettre en place des organisations visant à venir en aide au Sud sous-développé.

146. La fin de la guerre froide a heureusement permis à la communauté internationale d'assumer ses responsabilités à l'égard des personnes déplacées. Celle-ci peut désormais coopérer pour faire cesser les conflits internes et aider ainsi les pays à traiter des problèmes de déplacement à leur origine même. Dans les pays en développement, l'instauration progressive du nouvel ordre international après la fin de la guerre froide a sans aucun doute permis d'éliminer le facteur extérieur que constituait la rivalité entre les superpuissances et de replacer les problèmes dans leurs contextes régionaux et nationaux. Les causes et les effets apparaissent désormais de plus en plus comme essentiellement internes, fait nouveau qui a des incidences à la fois positives et négatives et qui pose de graves problèmes tout en offrant de grandes possibilités.

147. L'aspect positif est que l'attention est appelée à juste titre sur les problèmes internes que pose l'édification des nations : unité nationale sur une base équitable, partage du pouvoir politique, croissance économique et modes de répartition des ressources. L'aspect négatif est que si des mesures de prévention ne sont pas prises pour lutter contre les origines des conflits internes et leurs conséquences, les violations massives des droits de l'homme et les catastrophes affectant les populations continueront à faire d'innombrables victimes dans le monde. Il importe à cet égard de souligner que l'appartenance ethnique est souvent indissociable de l'appartenance sociale. En effet, les différences selon les régions sont la conséquence des différences de rythme de modernisation ou de développement et peuvent être assimilées à des différences d'appartenance à des catégories sociales ethniques. Tous ces facteurs devraient être pris en considération à titre prioritaire dans la recherche de solutions aux problèmes des conflits

internes, notamment à celui des déplacements résultant de la pauvreté et du dénuement économique. Etant donné la complexité du phénomène des déplacements internes et ses dimensions socio-économiques, la protection nécessaire ne peut pas être assurée uniquement par l'application des normes ou des prescriptions de la loi, même si celles-ci constituent d'importants principes de base.

148. L'assistance et la protection internationales doivent être axées sur deux séries d'objectifs : tout d'abord, remédier immédiatement à la situation en apportant des secours d'urgence, une protection et une aide aux collectivités ou aux personnes touchées et, deuxièmement, mettre en place des structures et prendre des dispositions permettant de maintenir à long terme un système de protection qui réponde aux normes minimales garantissant le respect de la dignité humaine, prescrites dans les instruments internationaux.

149. L'action internationale face aux tragédies humaines de l'ampleur de celles qui se déroulent actuellement en Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie, pour ne citer que deux d'entre elles parmi de nombreuses autres, et les mesures à prendre pour soulager les souffrances ne peuvent pas se limiter au simple apport d'aide d'urgence. L'aide internationale peut aller des secours et de la protection à court terme jusqu'au rétablissement de l'ordre public et de la société civile.

150. Les principes de base applicables dans les deux phases doivent être l'équité, la justice et le respect de la dignité humaine, soit, de façon générale, la protection des droits fondamentaux des personnes. L'application de ces principes exige souvent qu'une tierce partie joue le rôle de médiateur, de superviseur et d'instigateur de la paix. Les organisations régionales ont un rôle vital à jouer dans ce domaine, bien que le manque de ressources et de volonté politique les empêchent souvent d'agir efficacement. Dans certaines situations de crise grave mettant en danger des populations, la dernière autorité dotée d'une légitimité et d'une responsabilité internationales est l'Organisation des Nations Unies. Le rôle que l'ONU pourra jouer dans le maintien de la paix, de la justice et de la sécurité, ainsi que dans la protection des droits de l'homme, a une justification morale légitime et incontestable.

151. En s'intéressant à ces questions touchant les droits de l'homme fondamentaux, la communauté internationale respecte pleinement le principe essentiel de la souveraineté. Aucun gouvernement ne peut légitimement invoquer la souveraineté dans le but déclaré d'affamer la population ou de la priver des mesures de protection et des ressources indispensables à sa survie et à son bien-être. Le principe selon lequel, si un gouvernement n'est pas en mesure de fournir protection et assistance, la communauté internationale doit alors intervenir, soit à la demande du pays intéressé, soit par décision prise par consensus, est parfaitement compatible avec le principe de la souveraineté.

152. L'évolution des attitudes en faveur de l'action internationale se traduit par les méthodes adoptées récemment par les organes de décision en matière de droits de l'homme qui, de plus en plus, désignent des rapporteurs spéciaux, des groupes de travail ou des représentants chargés de mandats concernant des situations délicates et complexes de protection des droits de l'homme et

d'aide à apporter au niveau interne. Ces procédures sont extrêmement différentes de celles qui étaient suivies à l'ONU par le passé, ce qui signifie que des progrès considérables ont été réalisés dans les domaines du droit humanitaire universel et de la protection et de l'aide en matière de droits de l'homme.

153. D'après les constatations faites sur place dans les pays visités par le Représentant du Secrétaire général, ces nouvelles tendances ont contribué de façon sensible à signifier aux masses de personnes déplacées l'intérêt que leur portait la communauté mondiale. L'espoir placé par ces populations dans la protection et l'aide internationales a été considérablement accru. Les manifestations d'optimisme et de confiance qui résultent de ces espoirs accrus encouragent également les gouvernements et d'autres autorités responsables à intensifier leur coopération. Les possibilités offertes par la coopération internationale, les négociations et, dans certains cas exceptionnels, l'intervention internationale collective, par leurs effets combinés, contribuent à promouvoir les efforts en faveur des droits et des besoins des populations touchées.

154. L'attention accrue portée dans le monde à la cause des personnes déplacées dans leur propre pays ne signifie pas toutefois que la communauté internationale se soit dûment acquittée de ses responsabilités humanitaires en protégeant les droits de l'homme et en apportant l'assistance voulue aux victimes. De fait, parmi les observations essentielles qu'il a faites sur place, le Représentant du Secrétaire général a constaté que les aspirations et les espoirs de la population des pays touchés dépassaient de loin la capacité des organismes des Nations Unies de fournir la protection et l'assistance que leur notoriété laissait espérer. Il s'agit naturellement non pas de réduire la notoriété de ces organes, mais plutôt d'accroître leurs moyens d'action.

B. Observations sur le terrain

155. A l'exception du cas de l'ancienne Yougoslavie, où le Représentant du Secrétaire général a participé à la mission du Rapporteur spécial, M. Tadeusz Mazowiecki, les visites effectuées dans un certain nombre de pays, comme il est indiqué plus haut, ne visaient pas à enquêter et à faire rapport sur la situation concernant les déplacements de personnes et les violations des droits de l'homme, mais il s'agissait plutôt de missions de consultation visant à prouver, du moins de façon symbolique, que le problème n'était pas abordé de façon globalement abstraite ou théorique, mais plutôt sous l'angle concret et pratique reflétant la situation sur le terrain. Ainsi, les opinions et les préoccupations des personnes directement touchées peuvent être dûment prises en considération. Les constatations faites sur place ont largement confirmé la validité des principaux principes en jeu. Par ailleurs, la situation dans chacun des pays était à tel point différente que chacun des cas a pu illustrer des aspects différents du problème des personnes déplacées.

156. Dans la grande majorité des cas, les conflits internes, les troubles de l'ordre public, les tensions ethniques et les rivalités de tous ordres ont été cités comme étant à l'origine des déplacements ou de l'attitude des autorités à l'égard de la protection et de l'aide en faveur des personnes déplacées, qu'elles soient offertes par le gouvernement ou par l'entremise de la coopération internationale.

1. Ancienne Yougoslavie

157. La situation dans l'ancienne Yougoslavie a été décrite en détail dans les rapports du Rapporteur spécial, M. Tadeusz Mazowiecki (E/CN.4/1992/S-1/9 et E/CN.4/1992/S-1/10). Il y a lieu de rappeler que M. Mazowiecki a été nommé en application de la résolution 1992/S-1/1, adoptée par la Commission des droits de l'homme à sa première session extraordinaire, le 14 août 1992. Dans sa résolution, la Commission s'est déclarée "atterrée par les informations faisant régulièrement état de violations généralisées, massives et graves des droits de l'homme perpétrées sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie, en particulier en Bosnie-Herzégovine". Elle a exprimé "la répulsion" que lui inspiraient le concept et la pratique de "la purification ethnique", adoptés essentiellement par les Serbes, "lesquels se traduisent à tout le moins par des expulsions et des transferts ou déplacements massifs forcés de personnes de leurs foyers en violation flagrante des droits de l'homme et visent à désunir ou détruire des groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux". Le Rapporteur spécial a été chargé de "réunir des renseignements de première main au sujet de la situation des droits de l'homme sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie, en particulier à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine, et de recueillir en permanence, auprès des gouvernements, des particuliers et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des renseignements pertinents et dignes de foi sur la situation des droits de l'homme dans ces régions, en faisant appel au concours des mécanismes existants de la Commission des droits de l'homme".

158. A l'issue de sa première mission qui a eu lieu du 12 au 22 août 1992, le Rapporteur spécial a indiqué : "La majeure partie du territoire de l'ancienne Yougoslavie et, en particulier, la Bosnie-Herzégovine, est actuellement le théâtre de violations massives et systématiques des droits de l'homme, ainsi que d'atteintes graves au droit humanitaire. La politique de purification ethnique est la cause de la plupart de ces violations" (E/CN.4/1992/S-1/9, par. 6). Il signale également dans son rapport : "La discrimination, les harcèlements et les mauvais traitements dont sont victimes les Serbes en Croatie représentent aussi des problèmes graves et généralisés" (par. 26). Le Rapporteur spécial reconnaît aussi que les musulmans ont été accusés d'appliquer une politique délibérée d'évacuation des Serbes hors du territoire qu'ils contrôlent, mais il conclut, en se fondant sur les renseignements rassemblés lors de sa visite à Bihac, région de Bosnie-Herzégovine sous contrôle musulman, "qu'aucune politique comparable à une politique de purification ethnique n'est appliquée dans cette région" (par. 24).

159. Lors de sa deuxième mission dans l'ancienne Yougoslavie, du 12 au 22 octobre 1992, le Rapporteur spécial a invité le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi que deux Rapporteurs spéciaux, le Président du Groupe de travail de la détention arbitraire, un médecin et un médecin légiste, à l'accompagner et à le seconder. Dans l'exercice des fonctions qui lui ont été attribuées et à partir de Belgrade et de Zagreb, le Représentant du Secrétaire général s'est rendu, au nom du Rapporteur spécial, dans plusieurs régions, dont Batcovic et Bijelina, en Bosnie, et Backa Topola (région de Sombor) et Subotica, en Voïvodine. Il a également accompagné le Rapporteur spécial à Banja Luka, à Trnopolje et à Sarajevo, en Bosnie-Herzégovine, et, en compagnie des autres membres de la délégation, à Vukovar, ville de la Croatie orientale "presque entièrement détruite" par les bombardements de l'armée yougoslave en novembre 1991 (par. 19).

160. Il ressort clairement de ce qui précède que l'objectif de la dernière visite du Représentant du Secrétaire général dans l'ancienne Yougoslavie était différent de celui de la première, car le but de la première visite était d'enquêter sur les faits, alors que la deuxième avait pour objet d'entreprendre des consultations avec les gouvernements et les autres entités impliquées, à l'initiative de la Commission et dans le but de venir en aide aux personnes déplacées.

161. Les conclusions générales de la mission figurent dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial où il est dit : "De graves et massives violations des droits de l'homme continuent de se produire dans le territoire de l'ancienne Yougoslavie. Le conflit militaire en Bosnie-Herzégovine, qui vise à réaliser la 'purification ethnique', demeure un sujet d'extrême et urgente préoccupation" (E/CN.4/1992/S-1/10, par. 1). Toujours selon le rapport, "A l'issue de cette mission, le Rapporteur spécial ne saurait trop insister sur le fait que, depuis sa première visite en 1992, de graves violations des droits de l'homme ne cessent de se produire partout en Bosnie-Herzégovine et qu'à certains égards elles redoublent d'ampleur... On ne compte plus les malheureuses victimes de ces violations, dont un grand nombre ont perdu la vie. Des milliers et des milliers de gens se trouvent menacés de mort et voient leur dignité foulée aux pieds. A moins d'une action immédiate, la plupart d'entre eux ne survivront pas à l'hiver qui s'approche. Comme on l'a dit dans le premier rapport, la principale victime de ces violations est la population musulmane, qui est pratiquement menacée d'extermination." (par. 5)

162. Au cours de sa mission, le Représentant a pu observer la politique de "purification ethnique" appliquée dans les régions de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine qui étaient passées d'office sous contrôle des autorités serbes. Dans sa résolution 1992/S-2/1, adoptée à sa deuxième session extraordinaire, la Commission des droits de l'homme a appelé tous les Etats "à examiner la mesure dans laquelle les actes commis en Bosnie-Herzégovine et en Croatie constituent un génocide au sens de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide". La politique de "purification ethnique" est la politique menée par tout groupe ethnique qui contrôle un territoire donné contre les membres d'autres groupes ethniques, à l'aide d'une diversité de méthodes. Il semble que l'objectif soit de contraindre le groupe

ennemi à quitter le territoire. Les moyens employés pour propager la terreur parmi la population sont notamment les exécutions extrajudiciaires, la torture, le viol, les menaces, le harcèlement, l'intimidation, les coups de feu ou l'emploi d'explosifs pour détruire les maisons, les magasins et les locaux commerciaux, la destruction des lieux de culte et d'importance culturelle et la réinstallation forcée des populations. Les Serbes qui ont pris le contrôle de certaines régions de Bosnie-Herzégovine et de certaines zones protégées par les Nations Unies sont essentiellement responsables du "nettoyage ethnique" auquel il est procédé. Comme le Rapporteur spécial l'a signalé dans son premier rapport, "Les violations des droits de l'homme sont commises par toutes les parties au conflit. On déplore aussi des victimes de tous les côtés. Toutefois, le sort de la population musulmane est particulièrement tragique. Ses membres se sentent menacés d'extermination." (par. 52)

163. Les Serbes ne se considèrent naturellement pas comme les principaux responsables des atrocités. Tout au contraire, comme il ressort des discussions avec les réfugiés serbes, ces derniers se plaignent également de toute une série de violations de leurs droits de la part des Musulmans. Les autorités militaires serbes ont indiqué qu'elles avaient dû réagir violemment aux tentatives de démantèlement de leur pays de la part de la communauté internationale qui, selon elles, cherchait à promouvoir une notion de nation fondée sur l'ethnie. Elles se sont montrées extrêmement choquées par le démembrement du pays et par les sanctions imposées par l'ONU. Certaines d'entre elles ont même soutenu que le but de leur guerre était d'assurer la survie de l'identité serbe et d'obtenir la libération de la domination musulmane en Bosnie-Herzégovine.

164. Le Représentant du Secrétaire général a eu l'occasion de se rendre dans deux centres ou camps de détention situés dans des zones de Bosnie-Herzégovine contrôlées par les Serbes, à Batcovic et à Trnopolje, et il a pu constater les mesures de discrimination appliquées par les Serbes à l'égard des Musulmans et des autres non-Serbes. Dans le camp de détention de Batcovic, dans le nord-est de la Bosnie, l'une des régions dans lesquelles le Représentant du Secrétaire général s'est rendu au nom du Rapporteur spécial, les conditions auraient été parmi les meilleures de Bosnie-Herzégovine et, effectivement, les détenus ne se sont pas plaints de mauvais traitements. Il existait un dispensaire où un médecin était présent, les détenus paraissaient pour la plupart en bonne santé et bien nourris et, bien que certains d'entre eux aient protesté contre le travail forcé dans les champs, ils acceptaient apparemment les arguments des autorités, selon lesquels leur travail était nécessaire et bénéfique car ils pouvaient ainsi passer le temps et faire de l'exercice physique, ce qui les maintenait en forme. Le camp était toutefois scandaleusement surpeuplé : environ un millier d'hommes (à l'origine 1 373) étaient entassés dans deux "granges" ou "étables" non chauffées et dormaient sur des paillasses. Au mois de septembre, l'hiver approchait déjà rapidement et aucun chauffage n'était prévu. Les autorités serbes ont affirmé que les détenus avaient été impliqués ou étaient sur le point de s'engager dans le combat lorsqu'ils ont été arrêtés. Toutefois, tous les détenus ont affirmé qu'ils étaient des civils et qu'ils avaient été rassemblés et détenus pour des raisons inconnues.

165. Dans le camp de "réfugiés" installé pour les Serbes à Backa Topola, près de Sombor, les conditions étaient radicalement différentes. Les réfugiés étaient logés par petits groupes dans un "village" d'artistes, ils dormaient dans des chambres individuelles sur des lits avec matelas, draps et couvertures et ils prenaient dans une salle à manger agréable des repas de très bonne qualité préparés dans une cuisine moderne, propre et bien entretenue. Bien que les locaux aient été exigus et que les détenus se soient plaints amèrement des atrocités de la guerre et des brutalités dont ils avaient fait l'objet, leurs conditions de vie, tout en n'étant aucunement normales, étaient relativement bonnes.

166. Les conditions qui régnaient dans le camp de Trnopolje (dans lequel le Représentant du Secrétaire général s'est rendu en compagnie du Rapporteur spécial) étaient particulièrement choquantes, pour reprendre les termes employés par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport (par. 10). Plus de 3 000 hommes, femmes et enfants (musulmans et croates qui espéraient fuir le "nettoyage ethnique" auquel se livraient les Serbes) étaient entassés dans trois bâtiments non chauffés. La délégation est arrivée dans le camp un jour froid et pluvieux, ce qui rendait la situation encore plus pénible. Les détenus dormaient sur des couvertures jetées à même la chape de ciment, leurs rations alimentaires étaient minimales et ils étaient harcelés et brutalisés. Le Rapporteur spécial a indiqué dans son deuxième rapport qu'il avait été particulièrement choqué par les conditions qui régnaient dans le camp de Trnopolje. Il a rapporté : Les détenus vivent

"dans des conditions indescriptibles, dormant sur de minces couvertures jetées sur de la paille infestée de vermine, buvant de l'eau polluée et survivant grâce à de minimes rations de pain. Certains d'entre eux sont dans ce camp depuis plus de quatre mois. Le médecin qui accompagnait le Rapporteur spécial a déclaré que les infections des voies respiratoires supérieures se propageaient comme un feu de broussailles. Enfants et adultes souffraient de diarrhées, causées vraisemblablement par l'eau contaminée et une absence quasi totale d'hygiène. Dans ce camp se trouvent des diabétiques privés d'insuline, des cardiaques privés de digitaline et des personnes souffrant d'hypertension dépourvues de tout médicament." (par. 10)

167. De même que les conditions de vie des détenus musulmans de Batcovic contrastaient avec celles des réfugiés du centre de Backa Topola, de même les conditions dans le camp de Trnopolje contrastaient avec celles d'un centre dirigé par des Serbes à Banja Luka où les "réfugiés" serbes, qui étaient en réalité des personnes déplacées d'origine serbe, étaient logés, ayant droit à des lits avec matelas, draps et couvertures, une salle à manger avec nappes sur les tables et trois repas par jour, alors que leurs enfants, bien nourris et bien habillés, allaient à l'école. Les autorités serbes s'étaient plaintes de ce que les observateurs internationaux négligeaient de se rendre dans les centres pour réfugiés et personnes déplacées installés par les Serbes et avaient insisté pour que la visite de ce centre soit inscrite au programme. Certains observateurs ont expliqué la décision des autorités serbes de faire visiter le centre, exposant ainsi l'énorme disparité des conditions de vie dans les deux camps, par la divergence des normes que les Serbes considéraient

comme acceptables pour les membres de leur propre groupe ethnique, d'une part, et pour les Musulmans, d'autre part. Les "réfugiés" ou "personnes déplacées" se sont en réalité plaints amèrement des diverses formes d'atrocités qui leur auraient été infligées dans leurs régions d'origine.

168. Dans la ville de Subotica, en Voïvodine, le maire et d'autres dirigeants de minorités non serbes, soit des Hongrois (dont certains dirigeants que le Représentant avait rencontrés à Genève), des Croates, des Ukrainiens et des Slovaques ont donné des descriptions détaillées des politiques discriminatoires appliquées par les Serbes, notamment dans l'emploi et en particulier dans la police et l'administration, ainsi que des mesures d'intimidation prises à leur encontre pour les forcer à quitter la région. Ils s'attendaient à des violences et des émeutes.

169. Il convient de ne pas oublier que derrière les statistiques anonymes des masses de personnes victimes de ces tragédies, se trouvent des êtres humains. A Bijelina, un Musulman, qui avait été érigé par les Serbes en exemple de la solidarité entre ethnies et religions au sein de la collectivité et qui s'était déclaré publiquement partisan de la solidarité, a émis des opinions radicalement différentes lors d'un entretien privé et confidentiel. Il a décrit en détail les harcèlements, les actes d'intimidation et les violences dont des Musulmans étaient victimes et a demandé qu'on l'aide à rentrer chez lui, malgré les dangers existant sur place.

170. Un autre témoin, un Serbe, s'est vanté d'occuper la maison d'un musulman vivant en Suisse, qui disait-il lui en avait confié la garde. Il présentait cela comme une preuve de la solidarité entre Serbes et Musulmans dans la région. Toutefois, soumis à un interrogatoire, il a ultérieurement avoué que le propriétaire musulman de la maison avait fui le pays, révélant malgré lui la tactique populaire serbe qui consiste à intimider les propriétaires de logements afin qu'ils libèrent leurs maisons, lesquelles sont ensuite occupées par des Serbes.

171. Dans le camp de Trnopolje, une jeune femme s'est présentée pour rapporter qu'elle avait été violée à plusieurs reprises par des Serbes. De nombreux témoins, y compris le chef de la communauté musulmane de Sarajevo, ont souligné que le viol était couramment perpétré à l'encontre de musulmans. A Trnopolje également, les membres de la mission ont pu voir une femme âgée s'efforcer, avec l'aide de plusieurs personnes, de maîtriser son fils, un jeune homme qui faisait une crise d'épilepsie. Elle a expliqué qu'il suivait un traitement médical, mais qu'il avait épuisé ses médicaments.

172. A Sarajevo, le programme comprenait des rencontres avec les chefs des communautés religieuses - musulmane, catholique et juive - ainsi qu'avec le Conseil de la Présidence. Le chef de la communauté juive a résumé la situation en disant à la délégation que aucun principe humain n'était plus respecté dans ce conflit et que toute aide, pour nécessaire qu'elle fût, arrivait probablement trop tard. Insistant sur la destruction des monuments culturels, il a déclaré que lorsque le conflit prendrait fin Sarajevo serait un désert et que "ceux qui survivraient seraient vidés de toute culture et de toutes

valeurs humaines, car les gens étaient en train de mourir dans leur âme." Et pourtant, les derniers mots prononcés à la réunion avec les membres de la Présidence ont été "S'il vous plaît, s'il vous plaît, aidez-nous".

173. Fort paradoxalement, on a donné à des différences religieuses un sens intrinsèquement ethnique, qui a divisé des gens de la même race, du même peuple, en des groupes d'identité aux différences très marquées. Selon des observateurs, y compris des Serbes ne s'identifiant ni à un côté ni à un autre, les personnes appartenant à des familles mixtes sont particulièrement vulnérables et dans certains cas traumatisées par le schisme. Il en existe aussi qui se voient encore comme des Yougoslaves et refusent d'être identifiées autrement. Le degré de haine et de brutalité rencontré souligne la cassure qui divise profondément des gens qui, récemment encore, étaient concitoyens d'un seul et même Etat et offraient aux pays pluralistes un modèle d'unité dans la diversité. Les animosités ethniques ont rouvert de vieilles blessures dont la profondeur historique a ravalé ce modèle au rang de fiction, de mythe ou d'effet de l'imagination.

174. Pour désespérés que soient apparus les réfugiés des camps, nombre d'entre eux ont vu dans la mission du Rapporteur spécial et de la délégation qui l'accompagnait un symbole d'espoir auquel ils se sont avidement accrochés, avec parfois les larmes aux yeux. Certains en revanche restaient assis ou couchés dans une attitude de détachement ou d'apathie où se lisaient l'impuissance et la résignation. Entre ces deux voies réside le mystère de leurs perspectives d'avenir.

2. La Fédération de Russie

175. Il y aurait plus d'un million de personnes déplacées et quelque 400 000 réfugiés dans la Fédération de Russie, ce qui pose aux pouvoirs publics de sérieux problèmes de protection et d'assistance; toutefois, ce qui préoccupe le plus les autorités, ce sont les crises encore plus graves qui, selon les prédictions, vont se produire dans d'autres Etats membres de la Fédération et dans d'autres républiques de l'ex-Union soviétique devenues aujourd'hui des Etats indépendants. Des divisions et des rivalités ethniques longtemps refoulées par l'empire soviétique ont fait partout surface et des centaines de milliers de personnes ont déjà été déplacées.

176. En Arménie et en Azerbaïdjan, où les combats font rage et où se pratique le transfert forcé, le phénomène des personnes déplacées revêt une ampleur considérable. Dans la Fédération de Russie, les personnes de souche russe qui s'étaient implantées au cours du siècle dernier dans les républiques asiatiques se retrouvent soudain indésirables. En fait, jamais depuis l'ère stalinienne, où des millions de citoyens soviétiques ont été transférés de force, le problème des personnes déplacées et des "réfugiés" n'a été aussi critique dans la région.

177. Dans toute l'ex-Union soviétique, les luttes menées pour garder le pouvoir malgré une opposition politique croissante ou pour préserver l'intégrité territoriale face aux forces séparatistes ont abouti à des conflits armés qui ont privé des milliers de personnes des libertés

fondamentales. Les chiffres exacts sont difficiles à obtenir, mais les experts estiment à un millier le nombre de personnes qui ont été contraintes à la migration vers ou en provenance des républiques périphériques ces dernières années, en raison essentiellement de l'escalade des conflits ethniques. Selon une étude commanditée en 1992 par l'Agency for International Development (AID) des Etats-Unis, il était estimé qu'à la fin de 1992, la seule Russie aurait accueilli 200 000 réfugiés, et pas moins de 400 000 migrants volontaires auraient quitté les républiques d'Asie centrale et les Etats baltes. Selon un rapport du Refugee Policy Group, quelque 300 000 personnes auraient quitté en 1990 les Républiques de Kirghizie, du Tadjikistan, de Turkménistan et d'Ouzbékistan.

178. Il existe différentes catégories de réfugiés et de personnes déplacées - et sous leurs motifs de migration il faut voir les causes profondes de leur déracinement -, mais les personnes qui partent parce qu'elles y sont contraintes par des tensions nationales ou ethniques sont souvent exposées à une multitude de violations des droits de l'homme. En outre, les tensions ethniques existaient certes de longue date en URSS, mais la dissolution de l'Union a eu pour effet d'exposer et de rendre vulnérables les 65 millions d'ex-citoyens soviétiques qui vivent en dehors de leur république d'origine. Parmi eux les plus nombreux - 25 millions - sont les personnes de souche russe, qui potentiellement constituent le plus large groupe de personnes déplacées. Le fait de se retrouver du jour au lendemain des étrangers, et en butte à la discrimination, dans des pays où ils vivaient depuis des générations a engendré de dangereuses tensions ethniques, en particulier en Moldavie, dans les Etats baltes et dans les républiques d'Asie centrale. Cependant les populations de ces républiques considèrent souvent que les Russes occupaient dans le passé des positions de supériorité et exerçaient une discrimination à l'encontre de leur langue et de leur culture. La roue ayant tourné, on constate qu'elles réagissent par une discrimination en retour.

179. Les discussions avec les autorités russes sur les problèmes des personnes déplacées et des réfugiés ont été franches et concrètes. "Il n'y a rien à cacher", a affirmé la directrice du Service fédéral des migrations. Rattachant les causes profondes des déplacements de populations et des migrations aux conflits interethniques, en particulier ceux de la fin des années 80, processus dont elle a prédit qu'il allait se poursuivre et s'intensifier, avec peut-être une stabilisation des migrations forcées en 1994, elle a observé que la situation était plus complexe en Russie qu'en tout autre lieu au monde, y compris dans l'ex-Yougoslavie, du fait de la nature des relations avec les anciennes républiques. Elle a vivement souhaité que l'étude entreprise par le Représentant du Secrétaire général saisisse le problème de manière aussi franche et réaliste que possible. Tout en approuvant les principaux éléments de la définition de la personne déplacée à l'intérieur de son pays, elle a tenu à distinguer entre les fins internationales et les fins locales de cette définition, soulignant que du point de vue de la Russie, toute personne déplacée ayant la citoyenneté russe, laquelle pouvait être octroyée à tout ressortissant de l'ex-Union soviétique, serait considérée comme déplacée à l'intérieur du pays et non comme réfugiée. Observant sans ambages que le principe de souveraineté pouvait être exploité pour obscurcir la responsabilité d'un Etat, elle a souligné la nécessité pour la communauté

internationale d'établir des normes qui énonceraient les obligations liées à la souveraineté. Elle s'est félicitée de l'initiative de la Commission en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et a préconisé la création d'un mécanisme permanent sur la question. Elle a aussi approuvé sans équivoque le principe d'une action internationale sous certaines conditions, dans le cas où un Etat n'assumerait pas ses obligations vis-à-vis de populations massivement déplacées à l'intérieur de ses frontières.

180. Le Président du Sous-Comité chargé des réfugiés au Soviet suprême de la Fédération de Russie a lui aussi fait un exposé approfondi sur l'historique du déplacement de populations et de migration forcée, phénomène qu'il a relié aux premières implantations forcées de populations en dehors de leurs foyers nationaux, lesquelles, associées à des pratiques discriminatoires, avaient attisé les tensions et les animosités ethniques jusqu'à leur explosion en autant de conflits. Les racines profondes du problème, selon lui, étaient à rechercher dans des facteurs politiques, économiques et sociaux. Tout en reconnaissant le rôle de la religion, il voyait en celle-ci plutôt un facteur que les leaders avaient tendance à exploiter pour en tirer politiquement profit qu'un élément fondamental dans les conflits ethniques. Bien qu'il n'y ait pas eu de conflit avant 1987 dans le pays, a-t-il expliqué, la discrimination exercée à l'encontre de certaines nationalités par la nationalité dominante portait en elle les germes d'hostilités latentes. Il a explicitement dénoncé comme responsable des tensions et des conflits ethniques la politique à courte vue des instances dirigeantes du pays, qui par les répressions et les déportations massives d'avant la guerre avaient semé l'animosité et la haine. Il en a fait porter le blâme en partie aux bolcheviques, pour avoir divisé le pays en républiques et instauré une ségrégation entre les populations de ces républiques, cela s'appliquant non seulement aux Russes, mais aussi à d'autres peuples tels que les Géorgiens, ceux des républiques d'Asie centrale et les peuples baltes.

181. L'exploitation par certains éléments politiques des avancées des années 80 et 90 n'est pas pour rien dans ces problèmes. Avec le relâchement du totalitarisme, les dirigeants au pouvoir et d'autres ont voulu exploiter les conflits interethniques pour accroître leur influence politique. Selon lui, le mauvais calcul fait par l'Occident, qui a encouragé Mikhaïl Gorbatchev à permettre la désintégration de l'Union soviétique, a aussi eu pour effet d'aggraver la situation. En agissant de la sorte, les pays occidentaux espéraient affaiblir l'Union soviétique, pour ainsi mettre fin à la guerre froide. Ils ont bien atteint cet objectif, mais ils ont déclenché une crise nouvelle, car à la place des deux superpuissances rivales, de multiples autres forces ont émergé qu'il ne sera peut-être pas facile de contenir. Et certaines possèdent l'arme nucléaire.

182. Un danger lié à ces bouleversements, a observé le Président, est que les Russes ont été gravement touchés dans leur fierté. Les Russes vivant hors de Russie se considéraient comme citoyens de l'Empire soviétique; les blessures infligées à leur sentiment national sont aujourd'hui exploitées par des leaders nationalistes, qui exercent désormais une forte séduction sur nombre d'entre eux. Des aspirations politiques à une restructuration de la Russie

selon des principes nationalistes, impliquant par exemple d'imposer à tous l'usage de la langue russe dans l'ensemble de la Fédération, se manifestent de plus en plus.

183. Mettant l'éclairage sur les problèmes des minorités russes dans les autres républiques, le Président en a appelé à la communauté internationale pour qu'elle fasse comprendre aux dirigeants de ces républiques que leur souveraineté était certes reconnue et respectée, mais qu'elle ne saurait les autoriser à compromettre les droits de l'homme d'une population. Mal traiter les Russes dans ces républiques risquait de les contraindre à retourner en Russie et à contribuer à un mouvement politique qui risquait de mettre en danger la paix et la stabilité non seulement de la région, mais du monde entier. Il fallait selon lui faire pression sur les nouveaux Etats pour qu'ils protègent leurs minorités, car en les traitant mal ils risqueraient de mettre en péril le processus démocratique.

184. Les autorités du Ministère de l'intérieur ont également présenté un récapitulatif des données historiques et des événements contemporains, étayé par des renseignements statistiques détaillés sur les déplacements de populations et les migrations dans différentes parties de l'ex-Union soviétique, et énoncé les mesures législatives et administratives prises par le gouvernement en faveur des personnes déplacées et des réfugiés. Le rôle du HCR à cet égard a été souligné. Si la fonction du Ministère de l'intérieur a été présentée comme consistant avant tout à assurer l'ordre civil et la sécurité, les autorités se sont montrées tout à fait réceptives à l'idée d'arrangements internationaux visant à aider et à protéger les personnes déplacées et les réfugiés, ces deux catégories étant traitées comme également dans le besoin. Et d'ailleurs, la situation russe étant d'une telle complexité, avec l'afflux de personnes venant d'autres républiques, la population migrante était perçue en termes ambivalents : parfois l'on parlait de personnes déplacées à l'intérieur du pays, lorsqu'elles avaient la nationalité russe, et parfois de réfugiés, pour ceux qui venaient d'autres républiques. Le représentant du Ministère de l'intérieur, à un moment, a dit qu'il n'y avait pas en Russie un problème de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, mais bien un problème de réfugiés.

185. Les responsables du Ministère des affaires étrangères ont fait ressortir le caractère nouveau du problème que constitue le déplacement interne de populations et se sont félicités de l'initiative prise par la Commission de charger le Représentant du Secrétaire général de réaliser une étude sur le sujet. Ils ont également favorablement accueilli la visite de ce dernier comme offrant une occasion d'échanger des idées. Il importait selon eux que la communauté internationale traite la question de manière directe. En particulier, ils ne voyaient pas la nécessité de mettre en balance responsabilité internationale et souveraineté. Les modalités juridiques et institutionnelles selon lesquelles l'équilibre pourrait être instauré devraient être discutées et mises au point de manière ouverte. Comme indiqué précédemment, si l'objectif visé à long terme était pour eux une convention, ils n'en étaient pas moins favorables à ce que, dans un premier temps, la Commission et l'Assemblée générale envisagent l'élaboration d'un énoncé de principes, d'un code de conduite ou d'une déclaration prévoyant des mécanismes

clairs de mise en oeuvre. Ils ont émis l'opinion que l'aide et la protection internationales aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays devraient être apportées, dans l'idéal, avec l'aval du gouvernement concerné, mais au besoin par une action collective.

186. De longs débats ont également eu lieu au Centre pour les droits de l'homme avec des représentants de différents groupes, dont certains ont parlé au nom des personnes déplacées et des réfugiés. Mettant l'accent sur la dimension protection des droits de l'homme, ils ont fait valoir que la capacité du gouvernement à assurer une protection aux populations de souche russe dans les républiques était limitée et qu'une coopération internationale dans ce domaine était requise d'urgence. Pour eux, les problèmes des personnes déplacées et des réfugiés participaient des problèmes de la société dans son ensemble. Leur solution devait donc être recherchée dans une solution globale des problèmes sociaux. Or ces problèmes et leur solution étaient avant tout liés à des facteurs économiques. Ils ont appelé de leurs voeux l'organisation d'une série d'auditions ou de conférences sur la question, tant à l'échelon régional qu'international, pour appréhender les problèmes des personnes déplacées et des réfugiés comme une crise d'ampleur mondiale, dont on risquait de voir les manifestations différentes dans différentes régions.

187. Ainsi qu'il ressort de l'exposé qui précède, les autorités russes sont apparues soucieuses au plus haut point des problèmes des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, ces deux catégories étant employées par elles de façon quasi interchangeable selon les besoins, et elles estiment que ces problèmes doivent faire l'objet de la plus haute attention de la part non seulement de la Commission des droits de l'homme, mais aussi de l'Assemblée générale. On notera à ce propos que les autorités se sont montrées remarquablement réceptives à l'idée d'une coopération internationale visant l'assistance et la protection en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, attitude radicalement différente de celle que l'Union soviétique affichait sur ces questions pendant la guerre froide.

3. Somalie

188. Compte tenu des événements se déroulant à Mogadishu au moment de sa visite en Somalie, qui ont amené l'UNOSOM à fermer l'accès à la partie nord de la ville, le Représentant du Secrétaire général n'a pu rencontrer que le général Mohamed Farah Aideed, chef de la faction qui contrôle la plus grande partie de la ville. Ali Mahdi, l'autre leader militaire de Mogadishu, généralement considéré comme plus coopératif vis-à-vis de la communauté internationale, avait eu sa partie de la ville fermée par l'UNOSOM, sans doute par crainte d'attaques de la part des forces d'Aideed.

189. Le cas aujourd'hui bien connu de la Somalie, tragédie sur le plan du droit humanitaire et des droits de l'homme, a amené les Nations Unies à adopter une série de résolutions et de mesures qui ont culminé avec la résolution 794 (1992) adoptée le 3 décembre 1992 par le Conseil de sécurité, autorisant une intervention militaire pour apporter une aide d'urgence aux populations affamées de Somalie et contribuer à rétablir la paix et l'ordre public dans le pays.

190. Dans le préambule de cette résolution, le Conseil reconnaît "que la situation actuelle en Somalie constitue un cas unique" et considère également "que le peuple somali a la responsabilité ultime de la reconstruction de son propre pays". Le Conseil de sécurité, "profondément touché par l'ampleur des souffrances humaines", "gravement alarmé par la détérioration de la situation sur le plan humanitaire en Somalie et soulignant la nécessité urgente d'acheminer rapidement l'aide humanitaire dans l'ensemble du pays", estime que la situation constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région. En particulier, le Conseil se déclare "profondément alarmé par les informations persistantes concernant des violations massives du droit international humanitaire en Somalie, en particulier par les informations concernant des actes et des menaces de violence contre le personnel qui participe légalement à des activités impartiales de secours humanitaire, et concernant des attaques délibérées contre des non-combattants, des dépôts et des véhicules de secours, des installations médicales et de secours, ainsi que les obstacles opposés à l'acheminement de vivres et d'articles médicaux indispensables à la survie de la population civile". Le Conseil, "consterné par la persistance de conditions qui empêchent l'acheminement de secours humanitaires à l'intérieur de la Somalie et, en particulier, par les informations concernant le pillage de secours destinés à la population affamée, des attaques contre les aéronefs et les navires apportant des secours humanitaires, et des attaques contre le contingent pakistanais de l'ONUSOM à Mogadishu", se déclare résolu "à instaurer aussitôt que possible les conditions nécessaires pour l'acheminement de l'aide humanitaire partout où le besoin s'en fait sentir". Le Conseil se déclare aussi résolu "à rétablir la paix, la stabilité et l'ordre public en vue de faciliter le processus de règlement politique sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, visant à la réconciliation nationale".

191. Dans le dispositif de la résolution, le Conseil réaffirme que toutes les parties, tous les mouvements et toutes les factions en Somalie doivent, ainsi qu'il l'a exigé, mettre immédiatement fin aux hostilités, maintenir un cessez-le-feu dans l'ensemble du pays et coopérer avec le Représentant spécial du Secrétaire général afin de faciliter le processus de distribution des secours, de réconciliation et de règlement politique. Le Conseil exige en outre que toutes les parties, tous les mouvements et toutes les factions en Somalie prennent les mesures nécessaires pour faciliter les efforts que déploient l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées ainsi que les organisations humanitaires afin de fournir une aide humanitaire d'urgence à la population touchée. Condamnant énergiquement toutes les violations du droit international humanitaire et exigeant que toutes les parties mettent immédiatement fin à tous les actes contraires à ce droit et s'abstiennent d'en commettre, le Conseil souscrit à la recommandation faite par le Secrétaire général selon laquelle des mesures devraient être prises en vertu du Chapitre VII de la Charte afin d'instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie. Le Conseil se félicite enfin de l'offre faite par des Etats membres de participer à l'instauration de ces conditions de sécurité.

192. On notera particulièrement que le Groupe africain à l'Organisation des Nations Unies s'est réuni pour discuter de la détérioration de la situation en Somalie et de la demande formulée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies tendant à ce que l'Organisation mette sur pied une nouvelle opération militaire afin de mettre un terme au brigandage et aux agissements illégaux et de faciliter l'acheminement des secours aux populations de Somalie (NY/OAU/AG/1/92). Le Groupe africain a pleinement fait sienne la demande du Secrétaire général, estimant avec celui-ci que la situation en Somalie appelait une action en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le Groupe a félicité les Etats-Unis d'Amérique pour leur offre exemplaire de mettre à la disposition de l'Organisation des Nations Unies une force importante pour l'aider à acheminer vers la population éprouvée de Somalie les secours dont elle a grand besoin. Au moment où l'Organisation des Nations Unies s'apprêtait à lancer cette nouvelle opération militaire, le Groupe africain lui a exprimé son soutien et a espéré que les Etats qui n'étaient pas à même de fournir des contingents apporteraient une assistance logistique généreuse à l'opération pour contribuer à sa réussite. De l'avis du Groupe, cette résolution nouvelle de la part des Nations Unies de lancer une telle opération était la réaction de l'humanité à une situation de tragédie qu'il fallait absolument faire cesser.

193. Une caractéristique de la situation en Somalie qui, en apparence, contredit la thèse selon laquelle les diversités et les disparités ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses seraient à l'origine des conflits internes qui génèrent des réfugiés et des personnes déplacées, est que ce pays était considéré comme l'un des rares pays homogènes d'Afrique. Toutefois en regardant de plus près la société somalie, on constate que la diversité est en elle-même une notion relative. Le système social somali entre dans la catégorie de ce que les anthropologues appellent les sociétés "acéphales", avec un système de lignage segmentaire, où l'ordre social est maintenu par un équilibre délicat entre des segments de même niveau dans la structure sociale qui se font contrepoids.

194. En haut de l'échelle sociale, ce système oppose les uns aux autres les clans et les tribus et, en bas de l'échelle, il place les lignages, les familles et, bien sûr, les individus en situation d'antagonisme mutuel. Si les membres de la famille, du lignage, du clan ou de la tribu s'unissent pour faire front solidairement à une menace extérieure, cela même est souvent compromis par des rivalités internes et la nécessité d'alliances extérieures. Ces facteurs socioculturels expliquent en partie pourquoi la société somalie s'est déchirée dans la lutte que différentes factions mènent pour prendre le pouvoir après les 21 ans de dictature de Mohammed Siad Barré.

195. Siad Barré était passé maître dans l'art de profiter de la rivalité des superpuissances en quête d'alliés dans le tiers monde en s'alignant tantôt sur l'Est, tantôt sur l'Ouest, en amassant des armes provenant des deux côtés, en poussant à la guerre avec l'Ethiopie, en gardant le Kenya dans l'appréhension constante de la "grande Somalie" visée par lui, qui se fût étendue jusqu'en territoire kényen, et en contrôlant d'une main de fer sa situation interne grâce à tout l'appui que l'étranger lui apportait par idéologie.

196. Quand le soutien extérieur s'est fait d'abord moins résolu, puis a fini par diminuer, Siad Barré, voyant son pouvoir de plus en plus menacé de l'intérieur, a eu recours à des tactiques et à des stratégies de manipulation du système classique, utilisant un clan contre un autre, une famille contre une autre et, en définitive, un individu contre un autre, jusqu'à l'effondrement total du système en janvier 1991. A la mort, enfin, du régime de Siad Barré, plusieurs groupes rebelles avaient pris le contrôle effectif de différentes régions du pays. La Somalie avait cessé d'exister en tant que nation unifiée, livrée qu'elle était aux différents chefs des multiples factions manipulant les appartenances à tel ou tel clan dans leur lutte pour s'assurer le contrôle d'une part aussi large que possible du pays qu'ils se déchiraient.

197. Outre les contradictions apparaissant entre homogénéité et fragmentation dans la société, un autre élément de la situation somalie est apparu au premier plan au cours de la visite du Représentant du Secrétaire général : il s'agit de l'étendue des divergences entre les chefs de faction quant au rôle des acteurs extérieurs. Ali Mahdi, l'un des leaders en présence acceptait l'ONU, tandis que le général Mohamed Farah Aideed, le plus puissant militairement, s'opposait avec véhémence à toute intervention extérieure. Lors de sa rencontre avec le Représentant du Secrétaire général, le général Aideed s'était presque exclusivement attaché à commenter l'histoire amère de la dictature de Siad Barré et sa propre opposition, qui semblait alors inébranlable, à toute intervention internationale. Le fait qu'Aideed ait ultérieurement accepté l'intervention des Nations Unies indique qu'il a su tempérer son hostilité à toute participation étrangère par un certain pragmatisme et un sens de son propre intérêt qui lui ont fait accepter l'inévitable. Dans un pays extrêmement divisé, il y aura toujours des éléments favorables et d'autres opposés à une intervention extérieure, et ces positions fluctueront forcément en fonction des équations du pouvoir.

198. Une autre donnée encore de la situation en Somalie est le défi qu'il va bien falloir relever : s'attaquer non seulement aux symptômes, en l'occurrence la famine et les déplacements massifs de populations, mais aussi aux causes profondes de la crise, à savoir l'effondrement de l'ordre civil et les facteurs qui en sont à l'origine. Restructurer la société et réinstaurer un ordre social autosuffisant sont en dernière analyse les seules solutions viables à la crise somalie. Une fois menée à bien sa tâche de protection et d'assistance, l'ONU devra s'attacher prioritairement à faciliter la reconstruction d'une société civile dotée d'institutions et de garanties pour la promotion des droits de l'homme.

199. A la réunion avec le général Aideed et ses aides de camp, ceux-ci ont souligné que l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays devrait avoir pour objectif d'aider les Somalis à recommencer à vivre de manière autonome. La tâche immédiate consistant bien à sauver des vies en fournissant vivres et abris et en couvrant d'autres besoins essentiels. Mais très vite il faudrait passer à l'étape suivante : inciter la population à s'implanter sur des terres agricoles productives, où il faudrait alors lui assurer d'autres prestations : éducation, services sanitaires, adduction d'eau, logement, fourniture d'instruments agricoles et, pour les populations côtières, de matériel de pêche, etc.

200. L'aide de la communauté internationale aux populations, ont-ils soutenu, devrait passer par l'intermédiaire des autorités locales. Toute zone d'activité potentielle devrait avant tout faire l'objet d'une enquête visant à identifier l'autorité locale qui la contrôle, par l'intermédiaire de laquelle il conviendrait que l'aide soit acheminée. Et aux fins du rétablissement de l'ordre, on pourrait efficacement utiliser les autorités du district ou de la région. Mention a même été faite d'éléments du système judiciaire qui pourraient être réactivés, à l'échelon du district comme à l'échelon national. Les experts, y compris des Somalis, voyaient dans le leadership traditionnel des ressources précieuses pour cette reconstruction.

201. Il est possible de concevoir un système politique, économique et social, exploitant de manière autonome les ressources et la créativité locales, qui réconcilie les idéaux élevés de l'unité avec les impératifs découlant de la segmentation et de la fragmentation de la société somalie. La famille, le clan, la tribu peuvent même constituer pour la nation des unités de participation et d'orientation sociales complémentaires plutôt qu'antagonistes.

4. Soudan

202. La visite du Représentant du Secrétaire général au Soudan s'est révélée plus délicate que dans les autres pays, du fait en partie de son propre parcours, celui d'un Soudanais ayant occupé des fonctions publiques dans son pays et ayant été intimement engagé dans le dialogue qui se poursuit pour la recherche de la paix. De ce fait, on avait organisé à son intention un programme qui, comparativement aux autres pays, était particulièrement vaste et intensif. D'où la longueur relative de la présente section du rapport et la manière détaillée dont la situation y est analysée.

203. Sur la décennie écoulée, le Soudan a connu des problèmes majeurs de déplacement de populations résultant soit de catastrophes naturelles, soit de conflits armés. La sécheresse qui a sévi de 1983 à 1985 dans l'ouest et dans l'est du Soudan et la famine qui en a résulté ont coûté au pays des pertes considérables en vies humaines et massivement désorganisé les populations de ces régions. Le gouvernement de l'époque s'est d'abord montré réticent à l'idée d'inviter ou simplement d'accueillir des opérations internationales de secours, mais des pressions diplomatiques ont finalement réussi à renverser la situation, et une opération internationale d'urgence d'une ampleur sans précédent a été lancée, qui a mis fin à la crise.

204. La plupart des problèmes de personnes déplacées que connaît le Soudan sont dus à la guerre civile qui fait rage depuis 1983 entre les gouvernements successifs et le Mouvement de libération du peuple soudanais et son armée (SPLM/SPLA), basés dans le sud. Quelque cinq millions de Soudanais du Sud ont été déracinés, et sur ce nombre 500 000 environ ont été contraints de chercher refuge dans les pays voisins; ceux d'entre eux qui étaient partis en Ethiopie et en sont revenus à la suite du renversement du gouvernement du colonel Mengistu Hailé Mariam, plus trois millions de personnes environ, ont émigré vers les zones rurales du nord ou vers les centres urbains, à la périphérie desquels ils s'entassaient dans des bidonvilles où les conditions de vie sont effroyables. La plupart des personnes déplacées restent dans le sud, et connaissent les privations de la zone de guerre.

205. Trois ans après les opérations internationales de secours qui avaient permis d'atténuer la famine provoquée par la sécheresse dans le nord, l'ampleur du conflit dans le sud et les conséquences de ce conflit pour la population avaient atteint des proportions sans précédent : pour la seule année 1988, on estime à 250 000 le nombre de décès - de civils dans leur quasi-totalité - imputables à cette famine provoquée par un conflit. En 1989, la communauté internationale réagissait par la négociation et le lancement d'un deuxième programme d'assistance massive connu sous le nom d'Opération Lifeline Soudan, à laquelle participaient des gouvernements et des organisations non gouvernementales coordonnés par l'Organisation des Nations Unies et à laquelle ont doit, ce fut largement reconnu, d'avoir évité que ne se renouvelle la tragédie de 1988. Lifeline, qui fut renégociée plusieurs fois, a été applaudie de toutes parts comme modèle d'action humanitaire réussie, dont on s'est d'ailleurs inspiré dans d'autres situations de crise.

206. Nonobstant ces louanges, les masses affamées du Soudan méridional, dans la zone de guerre et en particulier dans la ville de Juba, continuent de tomber, par les cassures dues à la guerre civile, dans un vide de responsabilité morale où la compassion de la communauté internationale est leur unique planche de salut.

207. Pour bien voir la nature du vide moral dans lequel tombent les fuyards, en particulier ceux qui fuient le sud, il est essentiel de comprendre la nature du conflit et les clivages qu'il a créés. Le Soudan est à coup sûr l'un des pays d'Afrique les plus profondément divisés, où des facteurs raciaux, ethniques, culturels, linguistiques et religieux combinés contribuent à des clivages "nationalistes". Bien que les races et les ethnies soient considérablement imbriquées dans tout le pays, ces facteurs créent une dichotomie entre un nord musulman et arabe et un sud plutôt africain indigène, au leadership moderne essentiellement chrétien. Ces différences, aggravées par des disparités dans les niveaux de développement politique, économique, social et culturel, le nord étant plus avancé que le sud, font que le Soudan a été en proie à la guerre depuis 1955, dès l'aube de son indépendance. Le conflit avait été stoppé par le régime militaire du président Jaafar Mohamed Nimeiri, aux termes de l'accord vivement applaudi d'Addis-Abeba qui, en 1972, donnait au sud l'autonomie régionale, mais il a repris en 1983 avec l'abrogation unilatérale de cet accord par le président Nimeiri lui-même. Récemment, la guerre s'est étendue à certaines zones de la partie septentrionale du pays où les identités ethniques et les conditions socio-économiques sont proches de celles que l'on trouve au sud.

208. La religion, et plus précisément le rôle de la chari'a (loi islamique) dans les affaires publiques, a récemment émergé comme élément central dans le conflit, cristallisation symbolique de bien des facteurs de division. Plus pertinemment, ce phénomène soulève des questions fondamentales qui éclairent sous un jour particulier le problèmes des violations des droits de l'homme.

209. Bien que la question des rapports entre la religion (surtout l'islam) et l'Etat fasse l'objet d'un débat au Soudan depuis l'indépendance (le président Nimeiri fut le premier à imposer la chari'a par décret présidentiel), le gouvernement actuel du général de corps d'armée Omar Hassan Al-Bashir, qui s'est emparé du pouvoir le 30 juin 1989 au nom de la Révolution pour le salut national, s'est révélé le plus inébranlable dans sa détermination idéologique à imposer la chari'a et à instaurer un Etat islamique. Depuis sa prise de pouvoir, ostensiblement pour sauver la chari'a d'un compromis imminent avec le mouvement rebelle, ce gouvernement a proclamé la Jihad (guerre sainte) afin de mobiliser la communauté musulmane contre le SPLM/SPLA et a systématiquement entrepris de mettre en oeuvre le programme du Front national islamique, le plus actif et le mieux organisé des partis militant en faveur d'un Etat islamique.

210. Par ailleurs, le gouvernement se heurte à une forte opposition, non seulement dans le sud mais aussi dans le nord, où les dirigeants des partis politiques bannis, les chefs militaires, les musulmans laïcs et d'autres factions ont rejoint le Mouvement ou l'Armée de libération du peuple soudanais au sein de ce que l'on appelle l'Alliance démocratique nationale, qui a manifestement pour objectif de renverser le régime. L'hostilité de l'Alliance démocratique nationale à l'égard du gouvernement s'explique non seulement par le caractère fondamentaliste du régime, ou encore, selon l'expression que les Islamistes préfèrent employer, son orientation "revivaliste" (pro "réveil de l'Islam") dans une nation qui se caractérise par sa diversité religieuse, mais également par son caractère militaire et son opposition au pluralisme politique. De son côté, le gouvernement s'efforce d'associer la population à la prise des décisions en se fondant à la fois sur des principes islamiques et sur des idées recueillies au cours de consultations menées à l'intérieur du système.

211. Sur le plan des droits de l'homme, l'orientation "revivaliste" du régime contient les germes d'un conflit entre la relativité et l'universalité des normes sur lesquelles se fonde la protection internationale. La relativité peut en effet être interprétée dans deux sens différents. D'une part, on peut faire valoir que chaque culture a ses propres moyens de promouvoir et de protéger la dignité humaine et, ainsi comprise, la relativité renforce les principes universels des droits de l'homme plutôt qu'elle ne les contredit. Mais il y a une autre interprétation de la relativité qui consiste à invoquer des critères distincts en matière de droits de l'homme afin de justifier et de défendre des pratiques locales contraires aux normes universelles consacrées dans les instruments internationaux. Au cours d'entretiens avec les autorités soudanaises, celles-ci ont souvent avancé l'argument que les normes relatives aux droits de l'homme prescrites ou invoquées par la communauté internationale étaient dictées par l'Occident et ne reflétaient pas nécessairement les valeurs ni les aspirations de la communauté musulmane. Cette conception, jointe à la détermination du régime de rester sur ses positions, voire de renforcer son programme islamique sans hésiter à recourir à la force, a placé le Soudan au centre de l'attention vigilante de la communauté internationale. De leur côté, les autorités soudanaises voient dans cette vigilance une campagne menée par l'Occident contre l'orientation islamique du régime plutôt qu'une réponse justifiée aux violations des droits de l'homme commises dans le pays.

212. Nous avons déjà dit, et il convient de le rappeler ici, que le but de la visite du Représentant spécial au Soudan n'était pas de recenser les violations des droits de l'homme dans ce pays. En cela, elle différait de celle du Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme dans l'ex-Yougoslavie, que le Représentant du Secrétaire général avait accompagné lors de sa seconde visite. L'objectif du Représentant spécial était de consulter le gouvernement au sujet de son mandat afin de le rallier à l'initiative de la Commission en faveur de la population déplacée à l'intérieur du pays. Cela dit, la question du comportement du Soudan dans le domaine des droits de l'homme, tel qu'il est perçu par la communauté internationale, s'est avérée être l'une des grandes préoccupations du gouvernement et a donc occupé une place importante dans les entretiens; on ne saurait nier, en effet, que le Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays ne soulève un certain nombre de problèmes qui sont précisément ceux qui ont été évoqués lors du débat sur la situation des droits de l'homme au Soudan (par. 43 et 66). Récapitulant les conclusions des ONG concernant, notamment, la situation des personnes déplacées au Soudan, le rapport analytique cite la campagne menée en 1987, pendant la période de la démocratie parlementaire (par. 59), pour forcer des personnes déplacées originaires du sud et de l'ouest à quitter la ville de Khartoum, campagne qui s'est accompagnée de violences.

213. D'après un rapport de Africa Watch intitulé Sudan: Refugees in Their Own Country (1992), le gouvernement a rasé et brûlé les maisons de 500 000 personnes à Khartoum, refoulant celles-ci dans des camps situés à la périphérie de la ville. Dans un autre rapport intitulé Sudan: Eradicating the Nuba (1992), Africa Watch déclare que la politique du gouvernement vise à contraindre les Nubas à se réinstaller au sud du Kordofan. A maintes reprises, au cours des dernières années, Africa Watch et d'autres organisations qui s'occupent des droits de l'homme ont fait état de violations flagrantes des droits de l'homme au Soudan. Tout récemment, des Soudanais du sud qui travaillaient pour l'Agency for International Development des Etats-Unis dans la ville de Juba, au sud, ont été exécutés sous prétexte de collaboration avec le Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais. Cette exécution a déclenché des réactions, en particulier aux Etats-Unis, au point que, le 2 octobre 1992, le Sénat américain a adopté une résolution condamnant les violations des droits de l'homme au Soudan.

214. Le 18 décembre 1992, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 47/142 sur la situation au Soudan. Cette résolution, alors à l'état de projet, faisait l'objet d'un débat à l'Assemblée lorsque le Représentant du Secrétaire général s'est rendu dans le pays. C'est ce qui explique en partie pourquoi cette visite a été perçue par beaucoup au Soudan, mais aussi à l'extérieur, comme une mission d'enquête.

215. Dans la résolution qui a été finalement adoptée, l'Assemblée générale exprimait "sa profonde préoccupation devant les graves violations des droits de l'homme commises au Soudan, notamment les exécutions sommaires, les détentions illégales, les déplacements forcés de personnes et les pratiques de torture". La résolution demandait instamment au gouvernement "de respecter pleinement les droits de l'homme" et engageait toutes les parties "à coopérer

afin de garantir ce respect". L'Assemblée demandait également au gouvernement "de se conformer aux dispositions des instruments internationaux applicables dans le domaine des droits de l'homme, en particulier aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, auxquels le Soudan est partie, et de veiller à ce que toutes les personnes se trouvant sur son territoire et soumises à sa juridiction, y compris les membres de tous les groupes religieux et ethniques, jouissent des droits reconnus par ces instruments".

216. Se référant à l'exécution des employés de la US/AID, l'Assemblée a demandé au Rapporteur spécial sur les exécutions sommaires ou arbitraires "d'enquêter sur le meurtre de Soudanais employés par des organismes humanitaires gouvernementaux étrangers" et a demandé également au gouvernement "de faire en sorte que la commission judiciaire indépendante mène rapidement une enquête approfondie" sur ces meurtres, "de traduire en justice les auteurs de ces crimes et d'indemniser équitablement les familles des victimes".

217. En ce qui concerne la question des déplacements à l'intérieur du pays, l'Assemblée, "alarmée par le grand nombre de personnes déplacées et de victimes de la discrimination au Soudan, y compris les membres des minorités qui ont été déplacés par la force, en violation de leurs droits, et ont besoin de recevoir une assistance humanitaire et d'être protégés" et "alarmée aussi par l'exode massif de réfugiés vers des pays voisins, et consciente de la charge que cela impose à ces pays", a demandé "à toutes les parties de permettre aux organismes internationaux, aux organisations humanitaires et aux gouvernements donateurs de fournir une assistance humanitaire à la population civile et de coopérer à l'exécution des mesures prises récemment par le Département des affaires humanitaires". (Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires venait de se rendre au Soudan et avait conclu des arrangements avec les parties en vue de la fourniture de l'aide humanitaire.)

218. Telle était l'attitude de la communauté internationale à l'égard du Soudan lorsque le Représentant du Secrétaire général s'est rendu dans le pays. Comme la question des personnes déplacées dans leur pays était au coeur du mandat de ce dernier, les entretiens relatifs aux droits de l'homme qui ont eu lieu pendant sa visite ont naturellement porté essentiellement sur le refoulement hors de la ville, vers les zones désolées de la périphérie, des sans-logis venus du Sud. Cette mesure était généralement considérée comme un effort du gouvernement pour débarrasser la capitale d'une population dont le comportement s'écartait des normes islamiques que la Révolution islamique de salut national essayait de promouvoir et d'inculquer à la population musulmane. De fait, les heurts engendrés par l'opposition des valeurs et des pratiques étaient extrêmement aigus. Ainsi, bon nombre de femmes déplacées fabriquaient et vendaient des boissons locales et cette activité, qui constituait leur principale, sinon leur seule, source de revenus violait l'une des règles fondamentales de la chari'a. Les affrontements avec la police à propos de cette question étaient notoires et faisaient partie de la vie des habitants du sud déplacés dans la ville.

219. Avant de se rendre au Soudan, le Représentant avait demandé à visiter les deux camps pour les personnes déplacées situés à proximité de Khartoum, Dar es-Salaam (terre de paix), à l'ouest de Omdourman, et Jebel Awlia, sur le Nil blanc, et à se rendre dans d'autres centres situés dans le Kordofan, notamment à Abyei, à la frontière entre le nord et le sud, où affluaient les gens qui fuyaient les conflits dans le sud et ceux qui revenaient du nord. Le gouvernement a répondu positivement à ces deux requêtes.

220. Il faut préciser que, en se rendant au Soudan, le Représentant poursuivait non seulement les objectifs généraux déjà exposés, mais cherchait également à obtenir l'appui du Gouvernement soudanais à l'initiative des Nations Unies en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Il avançait, à cette fin, deux grands arguments. En premier lieu, le Soudan étant un pays où le problème du déplacement atteignait des proportions critiques, il se devait d'affronter cette tragédie nationale avec toutes ses implications dans le domaine des droits de l'homme. Il avait également besoin de la coopération internationale pour régler les problèmes qui en résultaient. En deuxième lieu, étant donné l'image que la communauté internationale avait du Soudan dans le domaine des droits de l'homme, ce pays avait tout à gagner au niveau diplomatique à améliorer cette image en appuyant les initiatives de la Commission des droits de l'homme concernant les déplacements forcés à l'intérieur des pays, voire à s'en faire le champion. Déjà, à Genève, la délégation soudanaise avait préconisé l'élaboration, par la communauté internationale, d'instruments et de mécanismes pour la protection des personnes déplacées dans leur pays qui seraient comparables à ceux qui avaient été élaborés en faveur des réfugiés après la seconde guerre mondiale. Le Représentant du Secrétaire général, souhaitant le renforcement de cette position, a demandé au gouvernement de la soutenir fermement dans les instances pertinentes du système des Nations Unies. La poursuite de ces objectifs a fourni les éléments d'un dialogue constructif avec le gouvernement, lequel s'est engagé à appuyer l'initiative de la Commission et a facilité les visites du Représentant dans les camps et à Abyei. Les médias locaux, voyant apparemment dans la visite du Représentant l'occasion de démentir l'image négative qu'a le Soudan sur la scène internationale dans le domaine des droits de l'homme, en ont rendu compte de façon détaillée.

221. Dans les deux camps, le Représentant du Secrétaire général a été accueilli avec enthousiasme par la population déplacée qui a vu en lui le symbole de la préoccupation de la communauté internationale à l'égard de leur situation tragique. Les fonctionnaires soudanais qui accompagnaient le Représentant ont montré et expliqué à celui-ci avec fierté les divers services dont bénéficiait la population déplacée, à savoir soins maternels et infantiles, alimentation des jeunes enfants, soins de médecine générale, éducation et distribution de vivres. Les habitations, fabriquées par les personnes déplacées elles-mêmes à l'aide de matériaux trouvés sur place, ne différaient guère de celles que l'on voit souvent dans les bidonvilles où ces personnes avaient vécu aux abords de Khartoum, à ceci près qu'elles étaient dispersées sur de vastes bandes de terre aride, beaucoup plus vastes que cela n'aurait pu être le cas à l'intérieur de la ville. Les membres de l'escorte

du Représentant ont défendu la politique de réinstallation en soulignant le contraste entre le cadre de vie actuel des personnes déplacées et les conditions de vie, à leur avis déshumanisantes, qui régnaient dans les zones industrielles sordides de la région nord de Khartoum où les habitants des camps avaient vécu auparavant.

222. Toutefois, on ne pouvait s'y tromper : il existait une opposition évidente entre le déploiement impressionnant de services humanitaires censés être fournis et le ressentiment très net de ces habitants qui considéraient leur déplacement forcé loin de chez eux et leur isolement relatif de la ville voisine comme intrinsèquement dégradants. Derrière le visage apparemment heureux des personnes appelées à témoigner, on sentait le rejet, le déracinement, l'aliénation et l'anxiété, un mélange de résignation au pire et d'espoir, tout ceci étant communiqué au Représentant du Secrétaire général par divers moyens, à la fois subtils et très clairs.

223. Les fonctionnaires du gouvernement ont montré au Représentant du Secrétaire général les résultats d'enquêtes qui avaient été effectuées dans les camps pour bien montrer que, si dans un premier temps la plupart des personnes déplacées avaient souhaité quitter les camps et regagner le sud, une majorité écrasante d'entre elles avait opté pour y rester, attitude dont les autorités se félicitaient comme augurant favorablement de l'intégration nationale. L'impression du Représentant du Secrétaire général a été différente. A son avis, la majorité des personnes hébergées dans les camps considérait leur situation avec un sentiment d'ambivalence, voire de rancœur; leurs camarades du sud sympathisaient avec leur sort.

224. A Abyei, où les gens étaient soit originaires de la région, soit proches de leur lieu d'origine situé plus au sud, la situation était très différente de celle qui régnait dans les camps établis non loin de Khartoum. Les secours n'étaient pas arrivés, parce que la région est coupée du reste du pays pendant la saison des pluies. Toutefois, la population avait réussi à survivre grâce à son savoir-faire, en cultivant la terre dans les limites territoriales imposées par une sécurité précaire ou en ramassant les plantes et les fruits qui poussaient à l'état sauvage, et ce, malgré les contraintes liées au conflit armé. C'est sans réserve que la population a applaudi la visite du Représentant et manifesté sa reconnaissance au Secrétaire général de l'ONU pour ce témoignage de préoccupation de la part de la communauté internationale, et au gouvernement pour avoir facilité la visite du Représentant dans leur région.

225. Le contraste était frappant. Ce n'était pas tant que les habitants à Abyei aient été mieux lotis, mais plutôt le fait qu'ils jouissent d'un minimum acceptable de sécurité, de dignité et d'autonomie. Cela dit, beaucoup se demandaient combien de temps ces conditions dureraient, compte tenu des hostilités qui se déroulaient à proximité. Depuis très longtemps, Abyei assure la liaison entre le nord et le sud; c'est même souvent un lieu où se font les échanges pacifiques, mais c'est aussi parfois une zone d'affrontements. Cette région a été de celles qui ont le plus souffert des milices tribales arabes et des grandes famines de la fin des années 80. Toutefois, les relations entre

les groupes ethniques voisins s'étaient grandement améliorées, ceux-ci ayant reconnu qu'ils avaient mutuellement avantage à recourir à leur "diplomatie" tribale traditionnelle et à appliquer des principes de bon voisinage.

226. De ces deux types de situations radicalement différentes, plusieurs conclusions ont été tirées, qui ont été soumises au gouvernement à des fins de politiques et qui, dans l'ensemble, ont été bien accueillies. En premier lieu, quels que soient les services fournis aux personnes déplacées, le fait que celles-ci soient installées juste à l'extérieur de la ville, où elles ne faisaient pas partie de la communauté urbaine et ne se trouvaient pas non plus dans leur habitat naturel, était intrinsèquement dégradant, d'autant que tout le monde était convaincu qu'elles avaient été refoulées afin de "nettoyer" la ville et de la débarrasser des éléments non musulmans indésirables. En deuxième lieu, les conditions matérielles dans lesquelles vivaient les personnes déplacées, comme le montraient leurs logements précaires, ne compensaient guère leur éloignement de la ville.

227. Une autre solution, qui s'imposait d'elle-même, consistait à donner à ces personnes, dans la mesure du possible, la liberté de choisir entre regagner leur lieu d'origine ou des zones d'installation présentant des conditions aussi proches que possible de leur habitat naturel, et à leur assurer la protection et l'assistance nécessaires pour leur permettre de reprendre une vie normale et autonome en milieu rural. Par contre, les personnes qui décideraient de rester sur place devraient pouvoir se rendre librement dans n'importe quelle région du pays, y compris dans les agglomérations, et recevoir l'aide nécessaire pour s'intégrer en tant que simples citoyens. Enfin, troisième formule : ceux qui décideraient de rester dans les camps devraient non seulement bénéficier de services du type de ceux qui avaient été décrits au Représentant du Secrétaire général, mais également obtenir des matériaux pour pouvoir construire eux-mêmes des logements plus confortables et plus salubres, ce qui compenserait ainsi leur isolement de la vie urbaine. Les organisations qui assuraient des services aux personnes déplacées s'étaient dotées d'installations agréables, bien que construites à bon marché à l'aide de matériaux obtenus sur place. Donner aux personnes déplacées les ressources requises pour faire la même chose pour eux-mêmes et par eux-mêmes était faire une oeuvre humanitaire qui ne paraissait ni hors de portée, ni très coûteuse.

228. En ce qui concerne l'acheminement des secours nécessaires à Abyei, un certain nombre d'améliorations ont été suggérées. Les représentants de plusieurs organisations gouvernementales et non gouvernementales, qui étaient sur place lors de la visite du Représentant à Abyei, se sont réunis ultérieurement et se sont engagés à accroître la prestation de services dans la région, notamment à acheminer davantage de matériel agricole, de fournitures médicales, de vivres et d'autres articles. La Foundation for Peace and Development, institution gouvernementale, a sollicité l'aide de la communauté internationale pour la construction d'une route résistant aux intempéries, qui relierait Abyei à la ville de Muglad au nord, afin de rompre l'isolement de la région pendant la saison des pluies et faire en sorte que la population locale continue d'être ravitaillée régulièrement. La Fondation a également demandé une aide internationale à la mise en oeuvre de divers

projets destinés à répondre aux besoins des personnes déplacées, notamment en matière de logement. Un accord préliminaire a été conclu avec la Fondation qui prévoit que, sous réserve de plus amples consultations avec les instances concernées et de leur accord, une conférence internationale sur les personnes déplacées au Soudan serait organisée en temps opportun en coopération avec l'ONU et d'autres organismes de la communauté internationale.

229. Ces vues ont été communiquées ultérieurement aux représentants de la communauté internationale des donateurs à Khartoum qui, tout en manifestant un certain scepticisme en raison de leur expérience passée, se sont félicités du dialogue engagé avec le gouvernement et se sont déclarés prêts à appuyer quelques-unes des mesures convenues, en particulier le rapatriement volontaire ou librement consenti des personnes déplacées dans leur lieu d'origine et l'organisation d'une conférence internationale sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays, sous réserve, bien entendu, de l'approbation de leurs capitales et de la mise à disposition des ressources nécessaires.

230. Le Représentant du Secrétaire général a également rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales, y compris séparément, sur la demande de celui-ci, le Conseil des Eglises du Soudan, afin d'examiner les problèmes des personnes déplacées à l'intérieur du pays et de connaître les services qui leur étaient fournis. Le Conseil des Eglises du Soudan, qui avait déjà participé auparavant à des projets en faveur des rapatriés, figurerait sans doute au nombre des ONG qui présenteraient des demandes d'assistance afin de pouvoir aider les candidats au rapatriement.

231. A la suite de la visite du Représentant, les autorités responsables ont promis de prendre des mesures pour améliorer la situation des personnes déplacées vivant à la périphérie de Khartoum et des habitants d'Abyei. La portée de ces mesures était, certes, limitée au regard des besoins. Toutefois, l'accord conclu avec les autorités met en lumière l'utilité que pourrait avoir une entité expressément mandatée pour intercéder, en fonction des circonstances, en faveur des personnes déplacées et engager un dialogue en leur nom. L'intérêt que présenterait une telle initiative est également attesté par le fait que le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, qui s'était lui-même rendu au Soudan, et son adjoint à Genève, qui s'apprêtait à s'y rendre pour une visite de suivi, ont été pleinement informés des résultats de la visite du Représentant et ont fait le nécessaire pour y donner suite. Il y a lieu d'espérer que le gouvernement mettra en oeuvre les mesures requises pour améliorer la situation des personnes déplacées, ainsi qu'il en a manifesté l'intention lors des entretiens avec ce dernier.

232. Toutefois, la situation au Soudan est telle que les questions abordées par le Représentant du Secrétaire général ne concernent que des aspects mineurs d'une crise beaucoup plus vaste qui affecte des millions de personnes déplacées dans les zones dévastées par la guerre, en particulier dans le sud. Dans presque tous les cas, le rétablissement de la paix a été cité comme étant le problème essentiel et la cause fondamentale des déplacements. Au camp de Dar es-Salaam, les enfants des écoles avaient une chanson où figuraient les mots "Donne-nous la paix". La paix, soulignait-on, était la vraie solution aux problèmes du déplacement.

233. Les options offertes aux parties semblent se clarifier, ce qui devrait faciliter la négociation d'un règlement. Pour y parvenir, le Soudan nécessitera la présence d'une tierce partie qui aplanisse la voie vers un compromis mutuellement acceptable. A l'heure actuelle, le gouvernement semble partagé entre le désir d'arriver à une solution dont les Soudanais auraient seuls le mérite et recourir à des tiers pour sortir de l'impasse. Le gouvernement semble également hésiter entre une authentique aspiration à la paix et son engagement inébranlable envers la chari'a. De leur côté, toutes les factions qui composent le Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais semblent également déterminées à atteindre leurs objectifs, en particulier à créer un Etat laïque. Dans ces conditions, un compromis paraît difficile, sinon impossible. En revanche, comme chacune des parties a une vision très claire de ses objectifs, l'enjeu du conflit paraît tout à fait évident. Comment concilier ces positions, tel est le défi auquel le Soudan, et tous les hommes et femmes de bonne volonté, se trouvent confrontés.

234. A l'heure actuelle, chaque camp semble s'efforcer de diviser et d'affaiblir l'autre, aussi bien sur le plan politique que militaire, le gouvernement cherchant à ouvrir une brèche dans les rangs du Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais, tandis que ce dernier tente de forger une alliance avec les groupes d'opposition dans le nord. Le Représentant du Secrétaire général a déclaré au gouvernement et, dans un autre contexte, aux dirigeants du Mouvement et de l'Armée de libération du peuple soudanais que, à court terme, ces manoeuvres pouvaient certes donner des résultats positifs sur le plan tactique, mais qu'elles ne sauraient en aucun cas faire avancer le pays dans la voie de la paix et de l'unité. A son avis, l'unité interne, au nord et au sud, constituait une première étape vers la réconciliation entre les deux régions et, partant, un préalable à l'instauration de la paix et de l'unité nationale. Ce qu'il fallait au Soudan, c'était une vision du gouvernement à laquelle tous les Soudanais puissent souscrire parce qu'offrant la possibilité de participer d'une manière juste et équitable aux affaires publiques.

235. Malgré les récentes victoires remportées par les forces gouvernementales sur le front, tout le monde reconnaît, y compris le gouvernement lui-même, que les questions en jeu ne peuvent pas être réglées par la guerre. La désunion qui s'est manifestée récemment au sein du Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais a pu affaiblir ce mouvement, il n'en reste pas moins que la revendication du sud est trop profondément enracinée pour qu'il soit possible d'en venir à bout par la force. Le réel danger qui guette actuellement les sociétés acéphales du sud du Soudan qui, comme en Somalie, sont organisées selon un système de filiation comportant des risques intrinsèques de division, est la fragmentation; celle-ci risque d'atteindre un point tel que ces sociétés finiront par devenir très difficiles, et extrêmement coûteuses, à administrer. A moins que le Soudan ne mette rapidement fin au conflit et ne s'engage dans la voie de la reconstruction sur la base d'une paix globale et du respect de tous les groupes raciaux, ethniques, culturels, linguistiques et religieux, le problème des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des droits de l'homme d'une manière générale risque d'atteindre des proportions redoutables tant pour le pays lui-même que pour la communauté internationale.

5. El Salvador

236. El Salvador, cinquième pays à avoir reçu la visite du Représentant, offre un modèle très différent des autres. Pour l'essentiel, on peut dire que c'est un modèle de coopération étroite avec la communauté internationale, non seulement afin de rétablir la paix à l'intérieur du pays mais également pour consolider cette paix grâce à un grand effort de restructuration interne axé sur l'établissement d'une démocratie viable et durable. Les Accords de paix du 16 janvier 1992, qui ont mis fin à 12 années de guerre civile et qui ont été négociés sous les auspices de l'ONU, prévoyaient des réformes d'importance majeure destinées à permettre au Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de participer à la vie politique du pays, à transformer les institutions responsables des principales violations des droits de l'homme et à instaurer une plus grande justice dans la vie économique et sociale du pays. S'ils sont mis en oeuvre avec succès, ces accords non seulement promettent d'assurer un plus grand respect des droits de l'homme mais permettront également à El Salvador de faire un grand pas en avant dans la voie de la reconstruction.

237. Comme les déplacements internes étaient essentiellement dus au conflit, les Accords de paix ont considérablement amélioré la situation des droits de l'homme en El Salvador. Au cours de ses rencontres avec des représentants des ONG à San Salvador et des populations rurales dans les régions d'Usulután et de Cuscatlán, qui ont été parmi les plus touchées par le conflit, le Représentant du Secrétaire général a reçu des témoignages d'une profonde reconnaissance pour le rôle protecteur joué par la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) et pour la présence du HCR. La situation qui régnait dans le domaine des droits de l'homme pendant la guerre a été évoquée à travers des récits long et détaillés destinés à bien montrer à quel point celle qui a suivi les Accords de paix était différente.

238. Toutefois, des rumeurs ayant circulé selon lesquelles le HCR et même l'ONUSAL ne tarderaient pas à se retirer d'El Salvador, des craintes se sont à nouveau manifestées que les hostilités ne reprennent et que les brutalités de la guerre ne recommencent. Des appels passionnés adressés à l'ONU et aux organisations non gouvernementales internationales pour qu'elles maintiennent leur présence sont apparus sur des bannières, ont emprunté la voix de porte-parole et ont même fait l'objet de déclarations écrites soumises au Représentant du Secrétaire général. A bien des égards, les sentiments exprimés par la population ressemblaient beaucoup à tout ce que le Représentant avait entendu dans les pays où il s'était rendu.

239. Toutefois, plus que partout ailleurs, la population indigente des zones rurales en El Salvador considérait le conflit, et son sort, moins sous l'angle ethnique qu'en termes de pauvreté. "Notre crime est d'être pauvres". C'est ainsi qu'un porte-parole a expliqué les épreuves que les paysans avaient endurées pendant la guerre. Il est vrai que, quel que soit le critère utilisé, les conditions de vie dans les régions visitées étaient celles d'une effroyable pauvreté. Dans l'immédiat, ce qui préoccupait le plus les paysans était la question très délicate de la réforme agraire. En deuxième lieu,

il y avait le problème de l'état civil dû au fait que les papiers d'identité avaient disparu pendant le conflit. En effet, non seulement les habitants des zones rurales avaient été déplacés en grand nombre, mais il avaient fui vers les pays voisins puis regagné leur village, alors même que le conflit continuait de faire rage aux alentours.

240. Les entretiens avec les dirigeants du gouvernement, notamment le Ministre des affaires étrangères, le Vice-Ministre et des experts d'autres institutions gouvernementales ont été francs et cordiaux. Tout en confirmant l'image d'El Salvador en tant que modèle de coopération avec la communauté internationale pour le règlement d'un problème interne, ces dirigeants considéraient la présence de l'ONUSAL, pour désirable et bien accueillie qu'elle fût, comme temporaire et estimaient qu'elle devrait prendre fin dès que les circonstances le permettraient.

241. Les fonctionnaires du gouvernement considéraient que le déplacement interne était un problème passager qui était déjà beaucoup moins aigu. En attendant, ils considéraient que l'assistance fournie à certaines collectivités était disproportionnée, certaines régions recevant une aide massive alors que d'autres étaient totalement négligées. A leur avis, l'assistance devait être fournie à tous ceux qui en avaient besoin sur un pied d'égalité.

242. Cela devait se faire d'une manière systématique et c'est pourquoi, à leur avis, il était plus constructif de reconnaître les institutions gouvernementales, de les renforcer et de les utiliser que de créer parallèlement des entités non gouvernementales qui concurrençaient les premières dans la prestation de services à la population dans le besoin. Le Représentant a expliqué que, de son point de vue, l'action des ONG complétait celle du gouvernement, en particulier dans les régions où certains segments de la population étaient laissés pour compte, à dessein ou par manque de ressources. Il a fait valoir que les ONG avaient les moyens pratiques d'atteindre les masses paysannes qui, dans certains cas, demeuraient à l'écart des services officiels. En ce sens, les ONG permettaient d'assurer un système de répartition plus équitable. De fait, lorsqu'il s'est entretenu à San Salvador avec des ONG, dont certains représentants l'ont accompagné sur le terrain, et en entendant les témoignages des paysans, le Représentant du Secrétaire général s'est rendu compte que la confiance était mutuelle. A l'évidence, les ONG représentaient les intérêts des masses pauvres des zones rurales.

243. En un sens, comme la population, les fonctionnaires du gouvernement semblaient, eux aussi, voir le problème sous l'angle de la pauvreté. Or le fait que le conflit en El Salvador soit présenté essentiellement comme un conflit de classes n'est pas sans intérêt, car cela montre que, dans la plupart des conflits internes, le facteur principal n'est pas nécessairement l'ethnicité sur laquelle on insiste tant. Tout au moins y a-t-il là une indication que le problème ne réside peut-être pas seulement dans la diversité ethnique mais dans les effets de cette diversité sur d'autres éléments tels que la participation ou l'équité.

244. Qu'il s'agisse des autorités salvadoriennes, des représentants des organes de l'ONU ou des ONG, tous ont présenté la CIREFCA comme le modèle par excellence de la méthode à suivre pour répondre d'une manière complète et intégrée aux besoins tant des réfugiés que des personnes déplacées.

La CIREFCA, a-t-on expliqué, avait été conçue à l'origine comme un programme destiné à aider les réfugiés; toutefois, il était devenu extrêmement difficile d'établir une distinction entre la situation des réfugiés et celle d'autres personnes dans le besoin qui ne pouvaient pas prétendre au statut de réfugié. La CIREFCA a donc adopté une nouvelle conception de l'assistance qui tient compte des besoins et non du fait d'avoir franchi une frontière internationale. Au cours d'autres entretiens qui ont eu lieu en El Salvador, le processus de la CIREFCA a souvent été cité comme la manière la plus juste d'aborder les problèmes du déplacement au sens le plus large dans le cadre de la coopération régionale.

6. Cambodge

245. Parmi les divers pays dans lesquels l'ONU est présente au titre du maintien de la paix, le Cambodge est sans doute celui dont la situation se rapproche le plus de celle qui existe en El Salvador. Bien que, pour des raisons pratiques, le Représentant du Secrétaire général n'ait pas pu se rendre dans un pays d'Asie, la comparaison avec le cas du Cambodge s'est imposée à lui lors d'une conférence ayant pour thème "Humanitarianism and War: Learning Lessons from Recent Armed Conflicts" qui s'est tenue à la Brown University de Providence, à Rhode Island (Etats-Unis d'Amérique), du 10 au 11 décembre 1992. Comme en El Salvador, le conflit prolongé qui a abouti à un règlement négocié à Paris, en 1991, a provoqué des déplacements massifs à la fois à l'intérieur et au-delà des frontières du Cambodge. D'où le problème de l'opposition entre réfugiés, d'une part, et personnes déplacées, de l'autre, avec les différences que celle-ci implique dans la manière dont ces personnes sont perçues et traitées par la communauté internationale, alors même qu'elles se trouvent confrontées à des problèmes similaires et connaissent des situations pratiquement identiques.

246. En 1992, après les accords de Paris, la communauté internationale a engagé une action d'une grande envergure pour aider le Cambodge à se relever de nombreuses années de guerre et de troubles sociaux. L'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) s'est vu confier un mandat ambitieux comprenant un vaste éventail d'activités touchant aussi bien le maintien de la paix que l'administration civile, les droits de l'homme et l'action humanitaire.

247. Deux des principaux groupes requérant une assistance étaient les Cambodgiens hébergés dans des camps le long de la frontière thaïlandaise, soit environ 360 000 personnes, et les Cambodgiens déplacés à l'intérieur de leur pays, c'est-à-dire qui n'avaient pas franchi une frontière internationale et dont le nombre atteignait environ 180 000.

248. La communauté internationale a concentré ses efforts sur les personnes vivant à l'extérieur du pays le long de la frontière, et dont plus de la moitié ont pu regagner le Cambodge à la fin de l'année, grâce à un programme de rapatriement mené sous les auspices du HCR. Ces réfugiés ont reçu des subsides pour le voyage, bénéficié d'une certaine protection et pu choisir entre diverses formules d'aide à la réinstallation.

249. En revanche, les personnes déplacées à l'intérieur du pays n'ont pas bénéficié de programmes similaires de la part de la communauté internationale. Dans la mesure où elles se trouvaient dans des localités où les réfugiés sont revenus, il est possible qu'elles aient profité de certaines activités, comme la remise en état des réseaux d'adduction d'eau, des écoles et des routes. Toutefois cela dépendait de leur association avec les rapatriés, non de leurs besoins en tant que tels.

250. Par une ironie du sort, les personnes qui avaient vécu dans les camps de la frontière et qui, pendant des années, y avaient bénéficié des programmes de la communauté internationale ont, pour bon nombre d'entre elles, regagné les mêmes régions et les mêmes collectivités que celles dans lesquelles se trouvaient les personnes déplacées à l'intérieur du pays. A leur retour, beaucoup de ces réfugiés jouissaient d'une santé bien meilleure et possédaient un niveau d'éducation beaucoup plus élevé que leurs nouveaux voisins. Dans un premier temps, l'aide à la réinstallation fournie par la communauté internationale a, comme par le passé, été centrée sur les réfugiés.

251. Conscients de ces disparités, les fonctionnaires de l'APRONUC et les ONG travaillant avec eux n'ont pas tardé à envisager des activités destinées aux collectivités dans leur ensemble, afin que ces deux groupes de personnes puissent en bénéficier, quel que fût leur statut. Néanmoins, les distinctions entre ces deux groupes se sont avérées difficiles à éliminer. Mais ce n'est pas tout : dans les mois à venir, les derniers réfugiés arriveraient et l'on craignait alors que les problèmes créés par le manque de terres et de services sociaux n'aiguisent les tensions existantes.

252. Parmi les personnes qui connaissent bien la situation, qu'il s'agisse des fonctionnaires des organismes d'aide ou des observateurs extérieurs, bon nombre ont fait remarquer que si la communauté internationale avait adopté une approche plus intégrée des besoins des divers groupes, qui aurait éliminé les distinctions, sources d'envie, entre les personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur du pays, le processus de reconstruction sociale et économique au Cambodge aurait pu être accéléré.

253. Dans certaines réponses adressées au Représentant du Secrétaire général, notamment par le HCR, l'OMS et le Département des affaires humanitaires, l'attention était clairement appelée sur la nécessité de remédier à la situation créée par la différence de traitement de la communauté internationale à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées dans leur pays, alors que les conditions de vie et les besoins de ces deux groupes étaient sensiblement les mêmes. Le cas du Cambodge est l'illustration même d'un problème qui se manifeste souvent à la frontière des pays déchirés par des conflits.

C. Observations finales

254. Tout ce qui a été dit dans les paragraphes qui précèdent au sujet de l'évolution de la situation dans les pays dans lesquels s'est rendu le Représentant du Secrétaire général, montre que le système international connaît actuellement une profonde transformation, et ce pour deux grandes raisons. L'une est le fait que les droits de l'homme commencent à devenir un domaine à propos duquel la communauté internationale s'estime fondée à exprimer des préoccupations et à examiner de près le comportement des gouvernements et d'autres agents à l'intérieur des pays. L'autre raison, liée à la première, réside dans la préoccupation de la communauté internationale à l'égard des épreuves et des souffrances que les guerres civiles et d'autres formes de violences internes infligent aux populations, notamment à ceux qui sont souvent les principales victimes, à savoir les personnes déplacées dans leur propre pays. Ces deux éléments sont les signes avant-coureurs d'un nouvel ordre mondial où la dignité humaine pour tous et à tous les niveaux suscitera l'intérêt actif et concerté de la communauté internationale.

255. Ce changement est d'autant plus significatif que, jusqu'à une date assez récente, la question des droits de l'homme était considérée comme un domaine si délicat que, ou bien on le passait entièrement sous silence, ou bien on ne l'abordait qu'avec précaution sous la forme de communications transmises à titre confidentiel aux gouvernements intéressés. Des plaintes parvenaient aux organes appropriés des Nations Unies qui, si ils les jugeaient recevables, les transmettaient aux gouvernements concernés pour observations. On espérait que le fait de porter ces plaintes à l'attention des gouvernements en leur demandant d'y répondre susciterait de leur part une plus grande prise de conscience et les inciterait à remédier aux situations mentionnées. On ne se préoccupait guère de savoir ensuite si le comportement des gouvernements était effectivement de nature à produire le résultat désiré.

256. Les données nouvelles qui, comme on l'a fait observer plus haut, caractérisent la période postérieure à la guerre froide ont ouvert les yeux de la communauté internationale sur les conflits internes, lui permettant d'examiner de plus près et de mieux comprendre la situation et les besoins des masses populaires. A mesure que la dynamique des forces en lutte à l'intérieur des pays devenait plus claire aux yeux du monde extérieur, la communauté internationale prenait davantage conscience de la situation des populations piégées par ces conflits internes et condamnées à être les victimes des violations flagrantes des droits de l'homme qui en sont souvent la conséquence.

257. A l'opposé de ce qui se passait pendant la guerre froide, l'Organisation des Nations Unies observe actuellement de très près la situation dans tous les pays évoqués ci-dessus. Dans quatre d'entre eux, l'ONU maintient sur le terrain une présence directement liée aux conflits internes, que ce soit dans le but de fournir une assistance et de contribuer au rétablissement de la paix, comme dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie, ou dans celui d'aider les parties à maintenir et renforcer la paix et à promouvoir les droits de l'homme, comme en El Salvador et au Cambodge. La Fédération de Russie, comme

nous l'avons déjà indiqué, souhaite voir l'ONU assumer un plus grand rôle dans le cadre des efforts déployés à l'échelon international pour assurer aide et protection aux personnes déplacées dans leur propre pays.

258. Comme il a été dit plus haut, il est évident que la disparition des contrôles centralisés qui caractérisaient l'ancien ordre a entraîné, dans certaines régions du monde, des bouleversements, eux-mêmes générateurs de problèmes nouveaux pour ce qui est de la paix et du respect des droits de l'homme. La situation qui règne dans l'ex-Union soviétique et dans l'ex-Yougoslavie est l'illustration par excellence des conséquences dramatiques qu'ont eues l'effondrement des contrôles centralisés exercés par les régimes autoritaires et la transformation de l'ordre international issu de la guerre froide. Les effets en série d'un tel effondrement sont loin d'être épuisés et l'on ne voit pas encore clairement à quels autres types d'arrangements on finira par aboutir. Et pourtant, ces bouleversements eux-mêmes représentent un processus de libération par rapport à des systèmes oppressifs et la tâche difficile qui s'impose à la communauté internationale consiste précisément à faciliter la mise sur pied d'arrangements durables fondés sur le respect des droits fondamentaux. Comme aucun intérêt majeur, d'ordre stratégique ou idéologique, n'entrave la coopération, la communauté internationale, et en particulier l'ONU, peut désormais s'engager plus résolument et de façon constructive dans la promotion de la paix et du respect des droits de l'homme.

259. C'est sans doute à cause du rôle que l'ONU peut jouer en matière d'assistance et en faveur de la paix que la visite du Représentant du Secrétaire général a été bien accueillie, non seulement par les populations touchées, mais également par les autorités elles-mêmes. Le simple fait qu'une personnalité représentant le Secrétaire général arrive dans un village éloigné dans un avion, un hélicoptère ou une voiture portant l'emblème de l'ONU a été perçu comme un geste d'une grande portée symbolique qui montrait la préoccupation de la communauté internationale et, à ce titre, a été pris très au sérieux par le gouvernement et la population. A l'un comme à l'autre, ce geste montrait que le monde, loin d'être indifférent, est au contraire disposé à aider, par le biais de la coopération internationale et de l'action collective.

260. Tout cela signifie qu'un nouveau mouvement au service d'un impératif moral de portée mondiale est en train de se créer et qu'un appel est lancé aux dirigeants du monde entier pour qu'ils transcendent les frontières nationales et remplissent leurs obligations envers l'humanité. Les conditions de vie radicalement différentes qui règnent dans les camps réservés aux Serbes et ceux destinés aux Musulmans ou aux non-Serbes impliquent une distinction morale qui n'est pas admissible dans un monde qui se prétend désormais plus sensible qu'il ne l'a jamais été dans son histoire aux idéaux contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Et dans la mesure où un tel appel s'adresse à tous ceux qui sont investis d'une fonction de direction à l'échelon international, en raison des attributions et de l'autorité qui sont les leurs sur la scène mondiale, l'Organisation des Nations Unies est, de toute évidence, appelée à jouer un rôle. Ce rôle devra être redéfini

progressivement afin de permettre à l'Organisation de faire face aux nouveaux impératifs qui se font jour, ce qui rendra nécessaire la revitalisation de ses structures et de ses opérations.

261. Dans presque tous les pays où les conflits internes sont la principale cause des déplacements massifs et des souffrances de la population, la communauté internationale, en particulier l'ONU, peut faire beaucoup non seulement pour fournir l'assistance et la protection requises à la population touchée mais également pour aider à rétablir durablement la paix dans ces pays déchirés par les conflits. Comme il a été souligné à maintes reprises, le problème des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays est souvent la manifestation aiguë d'une crise encore plus grave qui, si l'on en néglige les causes profondes, risque non seulement de compromettre la paix et la sécurité de ce pays, mais souvent aussi celles des pays voisins et, en dernière instance, de porter atteinte à la dignité de l'humanité tout entière. D'autre part, la communauté internationale ne doit pas attendre, pour agir d'une manière décisive, que les choses se dégradent au point d'atteindre la situation où se trouvent actuellement la Somalie et l'ex-Yougoslavie. Une action préventive de la communauté internationale peut être beaucoup moins coûteuse et plus efficace que ces interventions massives que les situations critiques requièrent toujours, et ce pour ce qui est non seulement d'atteindre des objectifs humanitaires mais également de rétablir durablement la paix et la sécurité.

VI. CONCLUSION

262. Bien que l'attention de la communauté internationale soit concentrée à juste titre sur les situations tragiques qui existent en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie, les violations flagrantes des droits fondamentaux de l'homme et les tragédies humanitaires qui en résultent ont une dimension mondiale, puisqu'elles affectent des dizaines de millions de personnes à l'intérieur et au-delà des frontières des pays. Les principales victimes sont les personnes qui sont déplacées dans leur propre pays, soit environ 24 millions, et dont le nombre ira presque certainement en augmentant, en raison de la violence raciale et ethnique que gagne progressivement toutes les régions du monde.

263. S'il est normal de se pencher en premier lieu sur les situations d'une extrême gravité qui se caractérisent par l'effondrement de l'ordre public, sur les tragédies qui en résultent et sur les responsabilités qui incombent à la communauté internationale, à savoir assurer la protection et l'assistance requises et aider à rétablir le fonctionnement des institutions politiques et civiles, l'attention portée à ces cas désespérés ne doit pas faire oublier la dimension mondiale du problème, le défi qu'il pose à la communauté internationale et toute la gamme des stratégies possibles en matière de coopération et de diplomatie pour faire face à la tragédie du déplacement. Pour mettre au point des mesures qui répondent à chacune des situations prises individuellement, il est essentiel de replacer le problème dans une vision d'ensemble qui tienne compte de ce qu'il y a à la fois de général et d'unique dans chaque cas. Quand on considère la question des normes juridiques et des mécanismes d'application, il ne faut pas oublier non plus la conjoncture

mondiale, sous son aspect politique, économique et social, parce que celle-ci détermine en fin de compte l'étendue de la protection et de l'assistance que le système international assure ou dénie aux milliers de personnes déplacées à l'intérieur des pays.

A. Principes applicables en matière de protection

264. Les régimes en vigueur dans le domaine des droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés offrent une base juridique à la préoccupation de la communauté internationale face aux problèmes auxquels les personnes déplacées à l'intérieur des pays se trouvent confrontées. Ces derniers temps, l'Organisation des Nations Unies est intervenue dans un certain nombre de situations particulièrement critiques à cet égard. Toutefois, dans ce domaine, l'ONU a eu plutôt tendance à agir au coup par coup et à mettre l'accent sur l'aspect "assistance" plutôt que sur la protection des droits de l'homme, celle-ci ayant été reléguée au second plan. La communauté internationale n'a pas encore pris officiellement toute la mesure de la protection requise, dans le domaine des droits de l'homme, par les personnes déplacées à l'intérieur des pays, ni n'a encore établi de mécanisme officiellement chargé d'assurer cette protection. La nomination du Représentant du Secrétaire général représente une première étape dont l'importance n'est pas négligeable. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire, qu'il s'agisse de formuler des normes ou de mettre au point des mécanismes d'application afin d'assurer aux personnes déplacées à l'intérieur des pays une protection et une assistance adéquates.

265. Il existe des raisons impérieuses d'élaborer des principes et des mécanismes afin d'empêcher que certaines sociétés n'atteignent le degré de désagrégation que connaissent actuellement la Somalie et l'ex-Yougoslavie. La situation qui règne dans ces pays montre que la communauté internationale est moins bien armée pour affronter des cas extrêmes que pour remédier à des situations moins graves, ce qui prouve, à l'évidence, que mieux vaut prévenir que guérir.

266. Que les mesures à prendre relèvent de la persuasion ou de la coercition, il est essentiel de clarifier les principes qui justifient l'intervention de la communauté internationale en matière de protection ainsi que les arrangements institutionnels et les mécanismes opérationnels nécessaires à une telle intervention. Le fait de clarifier ces principes peut également jouer un rôle préventif en indiquant clairement ce qui, en matière de violation des droits de l'homme, risque de déclencher une action collective de la part de la communauté internationale. Les problèmes soulevés par les déplacements internes mettent en jeu des principes du droit humanitaire et des droits de l'homme si fondamentaux qu'ils transcendent les intérêts politiques ou idéologiques des pays ou des différents camps. Concrètement, il s'agit souvent du respect de normes minima dans ce que l'existence et la dignité humaines ont de plus essentiel, à savoir la protection physique, le logement, l'alimentation, l'habillement, l'hygiène élémentaire, l'intégrité de la personne et celle de la famille en tant qu'unité sociale fondamentale. Les gouvernements et la communauté internationale sont tenus, en vertu des principes en vigueur du droit international, de garantir un traitement humain et de faire en sorte que ces besoins fondamentaux de la vie soient satisfaits.

267. La responsabilité dans ce domaine incombe surtout et avant tout aux gouvernements. Lorsqu'ils ne sont pas en mesure de fournir une protection et une assistance adéquates aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, ces derniers peuvent faire appel à l'assistance de la communauté internationale. Lorsque les gouvernements ne sont pas en mesure d'assurer cette protection et cette assistance et se refusent à demander ou à accepter l'appui de la communauté internationale, les différends qui surgissent alors peuvent, dans la plupart des cas, être réglés par la voie diplomatique en invoquant des arguments humanitaires. C'est seulement dans les cas les plus extrêmes que la communauté internationale peut être amenée, sous la pression des circonstances, à recourir à la force pour accéder aux populations dans le besoin et assurer à celles-ci assistance et protection.

268. Comme il s'agit souvent, alors, de conflits dévastateurs auxquels le gouvernement est partie, l'incapacité et le refus de venir en aide à la population civile prise entre deux feux ont des conséquences tragiques. Il est vrai que, dans ce type de circonstances, les violations des droits fondamentaux sont généralement le fait des deux parties au conflit; toutefois, dans la majorité des cas, la dégradation totale de la condition humaine et les pénuries extrêmes sont inhérentes au conflit. Il est donc extrêmement difficile, voire impossible, de séparer les droits de l'homme et les questions humanitaires des problèmes de sécurité liés au conflit. Il est tout aussi peu réaliste de vouloir établir une distinction nette entre ce qui relève de la protection et ce qui concerne l'assistance.

269. La solution idéale au problème des déplacements engendrés par la guerre est évidemment le rétablissement de la paix. Il n'en demeure pas moins que le respect des droits de l'homme et des principes humanitaires, même dans des conditions aussi difficiles, est un impératif que rend encore plus critique la violence qui caractérise les conflits armés. Les mesures à prendre pour satisfaire à cet impératif sont d'ordre à la fois normatif et institutionnel.

270. Pour ce qui est des normes et des principes juridiques, la nécessité s'impose à plus ou moins long terme de combler les lacunes qui existent actuellement dans ce domaine. Toutefois, dans l'immédiat, la tâche essentielle consiste à recueillir, et à présenter sous forme de documents complets, l'ensemble des instruments et des normes internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire qui sont applicables à la situation des personnes déplacées à l'intérieur des pays. Cette première initiative permettrait d'ouvrir la voie à la poursuite d'objectifs plus lointains. Les documents envisagés consisteraient dans un exposé des principes directeurs, un code de conduite, une déclaration et, présentée sous forme de projet à long terme, une convention.

271. Cette compilation d'instruments, de normes et de principes contribuerait à créer, sur le plan juridique, un climat propice à l'adoption de mesures visant à assurer aide et protection aux personnes déplacées. Cela étant, on s'accorde généralement à reconnaître que le fond du problème ne réside pas tant dans les lacunes du droit que dans l'insuffisance des procédures d'application et dans le manque de volonté politique, tant de la part des auteurs des violations des droits de l'homme que de la communauté

internationale. D'où l'importance que revêt l'établissement, au sein du système des Nations Unies, d'un mécanisme polyvalent qui traiterait l'ensemble des problèmes liés à la situation des personnes déplacées, en reconnaissant que l'aspect "droits de l'homme" est intrinsèquement lié à l'aspect humanitaire, politique et économique. Même si les causes des déplacements internes varient et si, dans de nombreux cas, les gouvernements sont disposés à fournir une assistance ou à demander, à cette fin, l'aide de la communauté internationale, ces déplacements, quand ils résultent de conflits internes ou de guerres civiles, suscitent souvent des appréciations différentes, voire conflictuelles, du problème et des moyens d'y remédier; d'où la nécessité, alors, d'une intervention diplomatique de haut niveau et d'un dialogue en faveur des personnes déplacées.

272. Dans son rapport annuel sur les travaux de l'organisation (1992), le Secrétaire général déclare que "l'heure est venue" de définir une formule claire, à l'échelle du système des Nations Unies, pour régler le problème des déplacements internes. Bien qu'elle donne une vision d'ensemble du problème, la présente étude est toutefois centrée sur les travaux de la Commission des droits de l'homme. Les mécanismes dont dispose la Commission pour assurer aide et protection aux personnes déplacées à l'intérieur des pays sont les procédures spéciales, à savoir les groupes de travail, les rapporteurs et les représentants spéciaux chargés d'examiner des questions spécifiques ou la situation dans des pays déterminés. La décision de confier un mandat, en ce qui concerne les personnes déplacées dans leur pays, à un Représentant du Secrétaire général est généralement perçue comme la première mesure importante qui ait jamais été prise pour faire face aux questions complexes et délicates que pose, dans le domaine politique, dans celui des droits de l'homme et sur le plan humanitaire, le problème du déplacement et pour mobiliser à cette fin l'ensemble des ressources institutionnelles, humaines et matérielles du système des Nations Unies.

273. Cela étant, la Commission est appelée à se prononcer formellement sur la question de savoir si elle doit ou non créer un mécanisme permanent qui serait chargé de la protection des personnes déplacées et, dans l'affirmative, à déterminer la forme que ce mécanisme devrait revêtir. Un consensus semble s'être dégagé au sujet de la première question, autrement dit sur la nécessité effective d'un tel mécanisme. Pour ce qui est de la seconde question, les avis divergent, certains préconisant le recours à l'un ou l'autre des mécanismes qui existent actuellement, tandis que d'autres estiment que la formule déjà arrêtée par la Commission, à savoir la nomination d'un représentant du Secrétaire général, répond parfaitement à l'objectif poursuivi.

274. Plus généralement, la question qui se pose est celle de savoir s'il faut ou non créer une institution spécialisée des Nations Unies qui serait chargée des personnes déplacées dans leur pays. Sans aller jusque-là, c'est-à-dire jusqu'à créer un nouvel organe opérationnel expressément chargé des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, comme le proposent le Guatemala et le Soudan, la solution la plus logique consisterait à redéfinir les mandats du HCR et du Département des affaires humanitaires, afin que ceux-ci soient expressément habilités à s'occuper des populations déplacées. C'est ce qui a été proposé par la Chine et le PAM. L'autre option consiste à faire en sorte

que tous les organismes des Nations Unies dont les activités ont trait à la situation des personnes déplacées dans leur pays accordent une plus grande attention aux besoins de celles-ci en matière d'assistance et de protection. Dans la mesure où le problème du déplacement interne et l'institution appelée à y répondre exigent la coopération de l'ensemble du système des Nations Unies, nombreux sont ceux qui considèrent - c'est le cas notamment du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés elle-même - que le mécanisme créé en la personne du Représentant du Secrétaire général est tout à fait à même d'assurer le lien entre les diverses institutions, d'obtenir le concours des organismes des Nations Unies et de mobiliser leurs ressources. Le Représentant du Secrétaire général a déjà constaté que la coopération avec les divers organismes des Nations Unies et les relations de travail qu'il a établies personnellement avec le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et avec le Secrétaire général lui-même ont enrichi et renforcé le mandat d'une manière très concrète. C'est également ce qu'a montré la réaction des autorités et des personnes déplacées dans les pays où le Représentant s'est rendu. C'est pourquoi le Représentant du Secrétaire général, si la Commission décidait d'adopter ce mécanisme, pourrait jouer un rôle qui contribuerait dans une certaine mesure, à combler le vide qui existe actuellement au secrétariat et au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne la protection des droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays.

275. D'autre part, la Commission souhaitera peut-être prier le Secrétaire général d'autoriser le Représentant à créer un organe technique ou une équipe spéciale officieuse ou, tout au moins, à consulter les représentants des institutions spécialisées et des organes de l'ONU de façon à pouvoir rendre compte, en permanence, des activités des organisations en faveur des personnes déplacées dans leur pays, détecter les problèmes qui peuvent surgir en matière de protection, et rechercher les moyens d'y faire face d'une manière appropriée, selon que les circonstances le requièrent.

276. Pour être généralement efficace, tout programme de protection et d'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur pays exigera une action sur plusieurs fronts de la part de la Commission et d'autres organes pertinents des Nations Unies. En premier lieu, quel que soit le mécanisme adopté - si la Commission décide d'en créer un - la surveillance devra figurer au nombre de ses fonctions, de façon à détecter rapidement tout ce qui pourrait indiquer un déplacement de population. Des rapports seraient présentés officiellement à la Commission et, par l'intermédiaire du Secrétaire général, à l'Assemblée générale et, parfois, au Conseil de sécurité, lequel pourrait, en dernier ressort, autoriser la communauté internationale à engager une action collective. Pour atteindre cet objectif, il est possible que d'autres initiatives soient nécessaires de la part des organismes des Nations Unies afin de régler un certain nombre de problèmes étroitement liés les uns aux autres.

B. Conclusions et recommandations

277. Afin de replacer les principaux thèmes de la présente étude dans la perspective qui est celle des objectifs du mandat, il n'est peut-être pas sans intérêt de résumer brièvement les principales conclusions et recommandations, en rappelant le but de l'étude, les questions qui se posent sur le plan juridique et les problèmes que soulève le mécanisme pour la protection des personnes déplacées dans leur pays, et la stratégie à adopter pour mettre en oeuvre ces recommandations.

1. But de l'étude

278. Le but de l'étude est d'analyser et d'évaluer les instruments juridiques et les mécanismes internationaux afin de mettre au point une stratégie pour aborder le problème des personnes déplacées dans leur pays. Plus spécifiquement, dans sa résolution 1992/73, la Commission des droits de l'homme a donné mandat au Secrétaire général, et partant à son Représentant, d'étudier les dispositions législatives et les mécanismes existants et de formuler des recommandations au sujet des moyens de les renforcer de façon à rendre plus efficace la protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

279. Le Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme a mis clairement en lumière la nature du problème et le défi qu'il pose à la communauté internationale dans la lettre par laquelle il a fait part au Représentant désigné du Secrétaire général de sa nomination et de son mandat. Le Secrétaire général adjoint écrivait en effet : "Vous conviendrez avec moi, j'en suis convaincu ... que la protection des droits de l'homme des personnes déplacées est l'une des tâches les plus critiques auxquelles la communauté internationale se trouve aujourd'hui confrontée, en ce qu'elle concerne des centaines de milliers de personnes en Afrique, en Asie, en Europe et en Amérique latine". Et il ajoutait : "C'est là un problème sur lequel on commence à peine à se pencher, et c'est pourquoi l'étude demandée par la Commission des droits de l'homme contribuera sans aucun doute à déterminer l'approche que l'ONU adoptera à cet égard tant sur le plan des dispositions législatives que sur celui des politiques". Le Représentant du Secrétaire général a repris ces mots dans la lettre par laquelle il sollicitait des informations des sources stipulées dans la résolution. Sur le plan statistique, les chiffres cités dans la lettre sont loin de refléter la magnitude de la crise. D'après des estimations récentes, le nombre des personnes déplacées dans le monde entier serait de l'ordre de 24 millions et il est possible que ce chiffre soit déjà dépassé par suite des faits récents qui se sont produits dans diverses régions du monde. Il ressort du mandat du Représentant que deux grandes séries de questions sont en jeu ici, les unes ayant trait aux fondements juridiques et les autres au mécanisme d'application.

2. Fondements juridiques

280. Sur le plan du droit, les avis se partagent entre deux grands points de vue. Les uns considèrent que les normes actuelles sont suffisantes pour couvrir la situation des personnes déplacées dans leur pays et que le principal problème réside dans le manque d'application de ces normes. Les autres estiment qu'il existe des lacunes à combler si l'on veut prendre en considération d'une manière complète et satisfaisante la situation de ces personnes. Ces deux points de vue se fondent l'un et l'autre sur la nécessité d'améliorer la protection des personnes déplacées. Le premier est favorable au renforcement de ce qui existe déjà. Le deuxième est basé sur la conviction que l'établissement de nouvelles normes non seulement permettrait de combler les lacunes existantes mais aurait également le mérite d'appeler l'attention internationale sur le problème et, par conséquent, de rendre l'opinion publique davantage consciente de l'existence de ce problème et de la nécessité d'y remédier.

281. L'étude constate que, pour ce qui est des principes juridiques, il semble bien en effet que la protection, tant au regard des droits de l'homme que du droit humanitaire, soit raisonnablement satisfaisante. Toutefois, s'agissant des besoins spécifiques des personnes déplacées dans leur propre pays, les dispositions existantes révèlent des lacunes évidentes. De même que, dans le cas de certains groupes vulnérables, comme les minorités, les femmes, les enfants, les handicapés ou les réfugiés, une attention et une protection accrues sont nécessaires, de même des dispositions régissant spécifiquement la protection des personnes déplacées dans leur pays contribueraient utilement à appeler l'attention sur les besoins particuliers de cette catégorie de personnes.

282. Les lacunes que présentent les dispositions existantes, jointes aux problèmes chroniques soulevés par leur manque d'application, semblent plaider en faveur de l'élaboration d'un instrument juridique concernant spécifiquement le problème des déplacements internes. Un tel instrument aurait également l'avantage d'attirer l'attention de la communauté internationale sur les situations critiques. Toutefois, l'élaboration d'un tel instrument prend du temps et ne peut donc être envisagée qu'à long terme. En attendant, la situation tragique des personnes déplacées dans leur propre pays et l'urgence de leurs besoins exigent une intervention rapide.

283. En conclusion, s'il peut être utile de commencer les travaux d'élaboration d'un instrument juridique, l'étude recommande néanmoins de recourir à d'autres moyens pour faire face aux problèmes des déplacements internes. Ce qui est envisagé dans cette phase de transition est d'abord l'élaboration d'une déclaration de principes qui, sans avoir force obligatoire sur le plan juridique, permettrait toutefois d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le problème, d'accroître la prise de conscience et d'encourager l'adoption de mesures concrètes de façon à rendre certaines situations moins critiques. Une telle mesure ouvrirait également la voie à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant.

284. Plusieurs documents sont envisagés pendant cette phase de transition. Le premier serait une compilation des règles et des normes qui existent déjà sous diverses formes dans un certain nombre d'instruments juridiques. Le second, qui revêtirait la forme d'un code de conduite, énoncerait les principes directeurs devant régir le traitement des personnes déplacées dans leur propre pays. Le troisième document, qui pourrait être une déclaration, aurait presque valeur d'instrument faisant autorité sur le plan du droit. Point n'est besoin d'établir ces documents successivement; on aurait même sans doute avantage à mener simultanément l'ensemble de ces travaux.

3. Mécanisme institutionnel

285. Actuellement, il n'existe au sein du système des Nations Unies aucune organisation expressément mandatée pour assumer la responsabilité de la protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Etant donné la dimension mondiale du problème et la nécessité urgente d'y apporter des solutions, il est indispensable que l'Organisation des Nations Unies examine les moyens d'être le mieux à même de fournir assistance et protection à ces personnes. Une solution serait de faire en sorte que le mandat du HCR ou celui du Département des affaires humanitaires inclue expressément les personnes déplacées dans leur pays, ou que l'on envisage de créer un organe qui aurait un tel mandat. En attendant que l'on règle cette question d'ordre institutionnel, il conviendrait que chacun des grands organismes du système des Nations Unies, dont les activités ont trait à la situation des personnes déplacées dans leur pays, envisage de créer une unité spécialement chargée de s'occuper du problème. Cela dit, pour ce qui est de la protection, c'est aux organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme qu'il incombe de prendre des mesures à cet égard. La Commission des droits de l'homme pourrait effectivement y pourvoir en créant un mécanisme dont le rôle serait de mobiliser les cadres institutionnels et les ressources qu'offrent les organismes des Nations Unies.

286. Les fonctions d'un tel mécanisme donneraient lieu à trois grandes séries d'activités. La première, qui concerne la surveillance, consisterait à rassembler et à analyser des informations, à faire rapport aux autorités pertinentes à l'intérieur du système et à diffuser, sous une forme ou une autre, des bulletins d'information qui permettraient d'alerter rapidement l'attention sur les déplacements en passe de devenir critiques et de lancer un appel à l'action pour combattre les violations qui se produiraient. La deuxième consisterait à établir des contacts avec les gouvernements et d'autres agents pertinents, autrement dit à jouer un rôle diplomatique afin de faciliter le dialogue et de chercher, par tous les moyens, à atténuer les souffrances des masses déplacées. Enfin, la troisième série d'activités consisterait à faire appel à d'autres mécanismes à caractère coercitif dans les cas où la médiation et le dialogue ne donneraient aucun résultat.

287. La question qui se pose est de savoir lequel, parmi les mécanismes dont dispose actuellement la Commission - Représentant du Secrétaire général, Rapporteur ou Groupe de travail - serait le plus apte à mobiliser les ressources du système des Nations Unies dans son ensemble. Chacun de ces mécanismes offre des avantages particuliers. Toutefois, l'élément déterminant

à l'heure du choix pourrait être l'aptitude à établir des liens avec d'autres organismes compétents des Nations Unies, en particulier l'Assemblée générale et, en dernière instance, le Conseil de sécurité. A cet égard, les bons offices du Secrétaire général pourraient être un avantage supplémentaire, ce qui semble plaider en faveur du mécanisme consistant dans la nomination d'un représentant du Secrétaire général. S'il en allait ainsi, le mandat qui serait confié à celui-ci, ou à celle-ci, devrait être suffisamment souple pour lui permettre d'utiliser au mieux l'information reçue en mettant en jeu l'ensemble des dispositifs - surveillance, établissement de rapports, informations rapides et autres moyens d'avertissement - de façon à renforcer l'action diplomatique avant que toute autre mesure plus radicale ne soit envisagée.

4. Stratégie opérationnelle

288. Les principes juridiques et le mécanisme institutionnel décrits brièvement ci-dessus peuvent être mis en oeuvre grâce à une stratégie comportant trois phases : surveillance, établissement de rapports et alerte rapide; interposition, dialogue et médiation; et, en dernière instance, mobilisation en vue d'une action collective de type humanitaire.

289. La phase 1 a pour but de détecter et d'identifier le problème grâce à divers mécanismes de collecte d'informations, d'évaluation et d'établissement de rapports. A ce stade, il s'agirait de mettre à profit le réseau des Nations Unies et, notamment, le système d'alerte rapide des Nations Unies recommandé par le CAC en tant que processus dont la mise au point commencerait avec la création d'un mécanisme consultatif interorganisations. Ce système d'alerte rapide serait basé sur les rapports des représentants sur le terrain et d'autres agents d'organismes opérationnels tels que le HCR, le PNUD, l'UNICEF et autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris les organisations régionales comme l'OUA et l'OEA.

290. Cette opération de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations permettrait de rendre publique l'existence d'un problème, d'en indiquer l'ampleur et de suggérer les mesures à prendre. Ici devrait intervenir le mécanisme envisagé pour la phase 2; toutefois, à ce stade, la situation serait déjà suffisamment connue pour justifier l'intervention du Représentant ou de tout autre mécanisme prévu par la Commission. Il n'est donc pas exclu que les fonctions de surveillance, de diffusion d'informations et d'alerte rapide, ainsi que le rôle du Représentant ou du Rapporteur ou du Groupe de travail proposé, se chevauchent dans une certaine mesure. Grâce à l'envoi de missions dans le pays, le Représentant, ou toute autre entité, pourrait également détecter des situations pouvant entraîner des déplacements massifs et porter celles-ci à l'attention de la communauté internationale.

291. Les résultats des entretiens que le Représentant aura eus avec le gouvernement détermineront s'il est ou non nécessaire d'entreprendre une action. Grâce aux informations disponibles, aux résultats des analyses effectuées pendant la phase 1 ou aux constatations faites lors d'une première visite dans le pays concerné, le Représentant pourra avoir acquis la conviction qu'une action humanitaire est absolument urgente. Néanmoins, il, ou elle, pourrait également opter pour la poursuite du dialogue avec le pays en question.

292. Si la situation se perpétue, mettant en danger des vies humaines, le Représentant devra obtenir le concours d'autres organismes des Nations Unies et d'autres agents, voire faire appel aux bons offices du Secrétaire général lui-même. Dans ce contexte, la doctrine juridique et, en particulier, les principes directeurs envisagés dans le code de conduite, jouent un rôle crucial pour ce qui est de déterminer le type d'action que les circonstances exigent. Comme on l'a déjà indiqué, le fait de clarifier ces principes pourrait constituer un aspect important de la prévention. Le fait de savoir que, si certaines normes précises ne sont pas satisfaites, certaines conséquences en résulteront, pourrait avoir un réel effet dissuasif.

C. Observations finales

293. Ce qui est esquissé dans la présente étude est le cadre dans lequel doit être examiné le grave problème des déplacements internes, et l'accent y est mis sur le rôle qui incombe à cet égard à la Commission des droits de l'homme. Pour que la communauté internationale puisse fournir une réponse adéquate à cette crise aux dimensions mondiales, il reste beaucoup à faire sur le plan des instruments juridiques et, notamment, des mécanismes d'application. Par ailleurs, il faut bien comprendre que la question des déplacements internes, aussi pressante et critique qu'elle soit, n'est qu'un aspect d'un problème plus vaste qu'est celui des guerres civiles et des violences internes, problème qu'il faudra bien aborder si l'on veut trouver une solution d'ensemble qui ait un caractère durable. C'est pourquoi les mécanismes et les procédures envisagés pour accroître la protection des personnes déplacées dans leur pays et l'assistance qui leur est fournie devront s'inscrire dans le cadre d'une stratégie et être coordonnés avec tout ce qui, en fait d'institutions, de mécanismes et de procédures, a trait à l'établissement, au maintien et au renforcement de la paix.

294. Il faut donc mobiliser sur le plan pratique les organes des Nations Unies et coordonner leur action afin de rendre effectives la protection et l'assistance, mettre en place des systèmes de surveillance et d'alerte rapide de façon à détecter les déplacements internes qui sont, ou menacent de devenir, critiques, rassembler les dispositions existantes des instruments internationaux dans un code, une déclaration ou une convention, mettre au point des arrangements organisationnels afin de répondre aux besoins de protection et d'assistance et prendre, si nécessaire, des initiatives sur le plan diplomatique afin d'éviter des tragédies humanitaires ou des violations des droits de l'homme, d'y remédier et d'améliorer le sort de ceux qui en sont les victimes. Un tel train de mesures devrait permettre de créer au sein du système des Nations Unies et de la communauté internationale un climat plus favorable à la formulation de politiques, à la mise en place d'un cadre institutionnel et à la création d'un réseau opérationnel ayant pour effet de promouvoir les droits des personnes déplacées dans leur propre pays en leur assurant un niveau acceptable de dignité humaine.
