



**Conseil économique
et social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1995/50
6 février 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-cinquième session
Point 11 d) 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

DROITS DE L'HOMME, EXODES MASSIFS ET PERSONNES DEPLACEES

Personnes déplacées dans leur propre pays

Rapport du représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng,
soumis en application des résolutions 1993/95 et 1994/68
de la Commission des droits de l'homme

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 8	3
I. EXAMEN GENERAL DU PROBLEME	9 - 19	5
II. L'EXPERIENCE DU TERRAIN	20 - 91	8
A. Profils de pays	20 - 45	8
B. Résultat des visites et suivi	46 - 76	18
C. Pays non visités	77 - 89	26
D. Moyens à disposition pour les visites de pays	90 - 91	30

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
III. COLLECTE DE L'INFORMATION	92 - 104	31
A. Sources d'information	92 - 96	31
B. Elaboration d'un système d'information	97 - 104	32
IV. NORMES JURIDIQUES	105 - 138	34
A. Compilation de normes	108 - 115	35
B. Questions de définition	116 - 127	38
C. Autres normes pertinentes	128 - 133	43
D. Elaboration d'un cadre juridique	134 - 138	45
V. MECANISMES INSTITUTIONNELS	139 - 211	47
A. Nations Unies et autres entités internationales	140 - 174	47
B. Renforcement des arrangements de collaboration .	175 - 179	57
C. Conception globale de l'assistance et de la protection	180 - 191	58
D. Elargissement du rôle des organismes de droits de l'homme	192 - 197	63
E. Différentes options pour une réforme institutionnelle	198 - 205	66
F. Renforcement de la capacité octroyée au mandat .	206 - 211	68
VI. RENFORCEMENT DES CAPACITES	212 - 242	70
A. Initiatives intergouvernementales régionales . .	213 - 227	70
B. Organisations non gouvernementales	228 - 242	74
VII. ELABORATION DE STRATEGIES	243 - 287	78
A. Stratégies d'information	244 - 247	78
B. Stratégies préventives	248 - 257	79
C. S'attacher aux causes premières	258 - 260	82
D. Stratégies de développement	261 - 266	83
E. Stratégies en faveur des femmes et des enfants . .	267	85
F. Vers une stratégie globale	268 - 269	85
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	270 - 287	86

INTRODUCTION

1. Au moment où le mandat du représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays entre dans sa seconde phase, il est temps de dresser le bilan de ce qui a été réalisé jusqu'à présent et des défis restant à relever dans l'avenir pour renforcer la protection et l'assistance internationales des personnes déplacées. Il est impossible de nier que des progrès sensibles ont été accomplis au cours des dernières années, mais qu'il reste encore beaucoup à accomplir pour établir et consolider les cadres normatif, institutionnel et opérationnel nécessaires pour parvenir à un système efficace de protection, d'assistance et de développement durable des personnes déplacées dans leur propre pays, tant comme groupe distinct que comme membres d'une communauté plus large. A long terme, il sera nécessaire de modifier de manière plus importante le système international, mais à court terme, il est possible de prendre un certain nombre de mesures pratiques visant à renforcer le droit les capacités institutionnelles existants, et à les rendre plus efficaces.

2. Depuis la nomination du représentant, son rôle, tel que défini par les diverses résolutions de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale, et selon les orientations données par le Secrétaire général lui-même, a évolué en rôle de catalyseur, d'organe de liaison et de défenseur des personnes déplacées. Il est maintenant nécessaire de renforcer son mandat pour étendre, approfondir et consolider ses fonctions conceptuelles et opérationnelles, afin qu'il puisse atteindre de la manière la plus efficace possible les objectifs pour lesquels son poste a été créé.

3. Il convient de rappeler que la Commission des droits de l'homme, à sa quarante-huitième session tenue en 1992, a demandé au Secrétaire général de nommer un représentant pour étudier les questions relatives aux droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays, et que, suite à la soumission en 1993 par le représentant d'une étude complète (E/CN.4/1993/35, Annexe), la Commission a renouvelé son mandat pour une nouvelle période de deux ans. En application des résolutions les plus récentes de la Commission (1994/68) et de l'Assemblée générale (48/135), le représentant a fait rapport à la quarante-huitième et à la quarante-neuvième sessions de l'Assemblée générale (A/48/579 et A/49/538), ainsi qu'à la cinquantième session de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1994/44 et Add.1).

4. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1994/68, s'est félicitée des efforts faits par le représentant pour continuer de sensibiliser davantage l'opinion au sort des personnes déplacées dans leur propre pays, et l'a encouragé à continuer de recenser, grâce à un dialogue avec les gouvernements et toutes les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées, les besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées, et notamment à poursuivre la compilation et l'analyse des règles et normes existantes, et l'examen des causes profondes du phénomène, des moyens de le prévenir et d'y trouver des solutions à long terme, en tenant compte de situations spécifiques, en particulier des besoins des femmes et des enfants déplacés. La Commission a en outre invité le représentant à présenter des suggestions et recommandations sur les moyens de fournir aux personnes déplacées dans leur propre pays une protection et une assistance adéquates et efficaces.

5. Le présent rapport résume les principales constatations faites par le représentant au cours des trois dernières années, ainsi que les activités entreprises, les progrès accomplis, les difficultés rencontrées et les conclusions préliminaires tirées pour ce qui concerne la protection et de l'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays. Il présente également les missions effectuées par le représentant dans neuf pays, et les activités de suivi consécutives à ces missions, aborde la question des normes juridiques, analyse les mécanismes et capacités institutionnels pertinents et examine les stratégies en cours d'élaboration visant à fournir une assistance et une protection améliorées. Enfin, le rapport met en lumière les principes de base d'un plan d'action visant à répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées.

6. Dans la préparation de ce rapport, le représentant a bénéficié des travaux, de l'expérience et de l'appui d'un grand nombre de gouvernements, d'institutions et d'individus. Les contributions du Refugee Policy Group et du Conseil norvégien pour les réfugiés doivent faire l'objet d'une mention particulière, ces organismes ayant analysé les mécanismes institutionnels visant à fournir protection et assistance aux personnes déplacées ¹/. Doivent également être mentionnées les contributions de la Société américaine de droit international, de l'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme et de l'International Human Rights Law Group, qui ont compilé et analysé les normes juridiques relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays, à partir desquelles un ensemble de principes devrait être élaboré.

7. Le second mandat du représentant venant à son terme, il convient de rappeler que ce dernier a continué de compter énormément sur le soutien d'un personnel très restreint du Centre pour les droits de l'homme à Genève, et en particulier sur le dévouement des deux administrateurs affectés à son service. Une remarque toute particulière d'appréciation doit également être adressée à Mme Roberta Cohen, universitaire invitée du programme d'études étrangères de l'Institut Brookings, qui a beaucoup contribué, par son professionnalisme et son énergie intellectuelle, aux efforts internationaux déployés en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Mme Cohen a été l'une des personnes ayant le plus aidé le représentant dans l'exercice de sa mission depuis la création de son poste.

8. Quatre addenda ont été ajoutés au présent rapport : les addenda 1, 2 et 4 comportent les rapports de mission du représentant en Colombie, au Burundi et au Rwanda; l'addendum 3 et le document de séance E/CN.4/1995/CRP.1, diffusé

¹/ Les rapports soumis au représentant par le Refugee Policy Group et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont été utilisés dans la préparation de ce rapport. Le document du RPG, Improving Institutional Arrangements for the Internally Displaced, est un rapport préliminaire qui sera finalisé au cours de la poursuite de lorsque l'étude sur le sujet de suite de l'étude sur le sujet. Le rapport du Conseil norvégien pour les réfugiés, Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience (1994), est publié par le Conseil et distribué à la cinquante et unième session de la Commission des droits de l'homme.

comme document de travail, contiennent le recueil et l'analyse des normes juridiques relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays établis par les trois institutions citées ci-dessus.

I. EXAMEN GENERAL DU PROBLEME

9. Les déplacements internes ont atteint une dimension de crise gigantesque tant par leur ampleur que par leur intensité. Les conflits internes, les luttes ethniques, les réinstallations forcées et les violations flagrantes des droits de l'homme en sont quelques-unes des causes. Lorsque la Commission a prêté pour la première fois attention au sujet en 1992, le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays était estimé à près de 24 millions 2/. Aujourd'hui, leur nombre serait de quelque 30 millions, dépassant largement celui des réfugiés, d'environ 20 millions.

10. Le chiffre de 30 millions, bien que non définitif et nécessitant davantage de recherche, représente la meilleure estimation donnée par les organisations des Nations Unies, les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes de recherche s'occupant de ces populations. Leur nombre est même probablement plus élevé car des estimations fiables ne sont pas disponibles pour certains pays où il existe pourtant d'importants déplacements de populations. En outre, dans des pays ou zones où les Nations Unies ou d'autres organisations internationales exercent très peu d'activités, voire pas du tout, ces groupes peuvent restés ignorés, ou oubliés, de la communauté internationale 3/.

11. Bien que la crise soit globale, les variations régionales sont importantes. Des rapports font état d'environ 16 millions de personnes déplacées dans leur propre pays en Afrique, de 6 à 7 millions en Asie, de plus de 5 millions en Europe et de près de 3 millions sur le continent américain 4/.

2/ Rapport analytique du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1992/23).

3/ Conseil norvégien pour les réfugiés, Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience. Voir note 1 ci-dessus.

4/ Voir, par exemple, World Refugee Survey 1994, U.S. Committee for Refugees, Washington D.C.; déclaration du HCR à la Conférence régionale PARINAC à Addis Abeba, 1994; Internally Displaced Persons in Africa: Assistance Challenges and Opportunities, Refugee Policy Group, Washington D.C., octobre 1992. Le RPG fait remarquer que ses estimations sont fondées sur les statistiques des pays hôtes lorsque celles-ci étaient disponibles, ainsi que sur celles du CICR, d'organisations des Nations Unies (PNUD, HCR, PAM), du bureau du U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), des services par pays du U.S. Department of State, et d'organismes humanitaires et de droits de l'homme privés. Il précise que ces estimations sont toutefois vagues car il n'existe aucune institution chargée de rassembler l'information, et car les divers groupes recueillant ces données n'appliquent pas de méthodologie commune. Voir aussi Robin Wright, Millions Adrift in Their Own Lands, The Los Angeles Times, 8 mars 1994.

12. Mais on s'attend que ces estimations soient revues à la hausse. Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), sur une population mondiale de 5,5 milliards de personnes, une sur 130 qui serait contrainte à l'exode 5/. Les conflits prenant place à l'intérieur des frontières d'un Etat sont l'une des principales raisons de l'augmentation du nombre de personnes déplacées. Or, depuis la fin de la guerre froide, ces conflits sont bien plus nombreux que les guerres entre Etats 6/. Selon des estimations, au cours des deux dernières années seulement, les conflits internes ont contraint quelque 10 000 personnes par jour à fuir leur foyer et à traverser une frontière, ou à se déplacer dans leur propre pays 7/.

13. Le fait que l'on attache au plan international de plus en plus d'attention à la prévention des flux de réfugiés explique également pour une grande part le nombre élevé de personnes déplacées dans leur propre pays. La réticence croissante des Etats durant la période de l'après guerre froide à accepter de grands nombres de réfugiés ou à financer leur séjour dans des pays tiers, a obligé davantage de personnes à rester déplacées à l'intérieur de leur pays, où leurs besoins d'assistance et de protection internationales augmentent.

14. Dans la mesure où les personnes déplacées à l'intérieur du pays restent sous le contrôle de leurs autorités nationales, elles ne bénéficient généralement pas, contrairement aux réfugiés, de la protection et de l'assistance de la communauté internationale. Dans leur très grande majorité, elles vivent dans des conditions difficiles et dans un environnement national qui leur est hostile, et dépendent de la souveraineté nationale pour leur assistance et leur protection. En outre, même si toutes les victimes d'un conflit interne sont en danger, les personnes déplacées dans leur propre pays sont souvent les plus vulnérables. Elles sont plus facilement sujettes à des rafles, à des réinstallations forcées, et à des détentions ou arrestations arbitraires. Elles sont plus susceptibles d'être enrôlées par la force ou victimes d'agressions sexuelles. Et elles sont souvent privées de nourriture et de soins médicaux. Quelques-uns des taux de mortalité les plus élevés enregistrés lors d'urgences humanitaires se rencontrent dans des situations de personnes déplacées. Des enquêtes ont démontré que les taux de mortalité parmi les personnes déplacées sont 60 fois supérieurs à ceux des personnes non déplacées dans le même pays 8/. Et dans de nombreuses situations de déplacement

5/ HCR, Les réfugiés dans le monde (1993), page 1.

6/ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, supplément à l'Agenda pour la paix (A/50/60 - S/1995/1), 3 janvier 1995.

7/ Displacement or Development: Bridging the Gap, intervention du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés devant la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, Washington D.C., 8 juin 1994.

8/ Dr. Michael Toole, Centers for Disease Control, Department of Health and Human Services, témoignage devant le Sénat des Etats-Unis d'Amérique, 3 avril 1993, cité dans Internally Displaced Women and Children in Africa, Refugee Policy Group, Washington D.C., février 1992.

interne, il y a peu, ou pas du tout, de présence internationale susceptible de remédier aux graves problèmes auxquels sont confrontées les populations déracinées.

15. Au problème de l'absence de responsabilité internationale à l'égard des personnes déplacées s'ajoute celui de la nature des conflits dans lesquels elles se retrouvent souvent imbriquées. Les conflits internes respectent bien peu les lois de la guerre, voire pas du tout. Les belligérants d'aujourd'hui, a-t-il été souligné dans une étude récente, utilisent de plus en plus volontiers l'accès humanitaire, les secours, et les civils eux-mêmes, comme armes dans leurs luttes politiques et militaires ^{9/}. En outre, lorsque ces conflits ont des composantes raciale, ethnique ou religieuse, il existe souvent un désaccord entre l'autorité en charge, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'une force d'opposition, et la population civile concernée. De sorte que cette dernière se retrouve dans une situation d'absence totale de responsabilité normalement attachée à la souveraineté de l'Etat. Etant donné l'étendue des souffrances humaines que cela implique, il est souvent demandé à la communauté internationale de s'interposer et de répondre aux défis humanitaires posés par l'absence de responsabilité nationale.

16. Ces dernières années, un nombre croissant d'agences des Nations Unies, d'organisations humanitaires et de groupes non gouvernementaux ont élargi leurs zones d'opération pour répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. En particulier, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et des organismes humanitaires comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) se sont beaucoup plus occupés des populations déplacées. D'autres organisations comme l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM), et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) se sont aussi davantage intéressées à la question, et le Département des affaires humanitaires (DAH) a pris des mesures, en particulier par l'intermédiaire de l'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays, pour renforcer la coordination entre ces divers organismes. Ces arrangements de collaboration ont souvent permis d'augmenter considérablement l'assistance et la protection apportées aux personnes déplacées. Néanmoins, ces efforts internationaux sont la plupart du temps des initiatives isolées, et n'atteignent pas la majorité des personnes déplacées en danger.

17. Il convient de préciser que répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays pose un double défi : il s'agit non seulement de fournir une assistance matérielle aux personnes qui en ont le plus besoin mais aussi d'assurer leur protection et le respect de leurs droits de l'homme fondamentaux. L'une des principales raisons de la nomination du représentant du Secrétaire général fut "l'absence d'un centre de coordination au sein de l'Organisation des Nations Unies" ^{10/} chargé d'attirer l'attention sur les principaux besoins de

^{9/} Larry Minear et Thomas Weiss, Humanitarian Politics, Foreign Policy Association (1994).

^{10/} Résolution 1993/95 du 11 mars 1993 de la Commission des droits de l'homme sur les personnes déplacées dans leur propre pays.

protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays ainsi que sur les aspects humanitaires du problème, et ceux relatifs aux droits de l'homme.

18. Le représentant du Secrétaire général demeure, de part ses fonctions, le seul "mécanisme" au sein du système des Nations Unies ayant pour mandat spécifique de traiter du problème des déplacements internes, du double point de vue de la protection et de l'assistance. Pourtant, la capacité d'action du représentant est sérieusement limitée. Son mandat ne lui octroie pas d'autorité opérationnelle, ni de financement direct, et l'appui en personnel que lui apporte le Centre pour les droits de l'homme à Genève est extrêmement réduit. Compte tenu de l'ampleur du problème, son mandat ne permet d'obtenir que des résultats très limités. Le représentant du Secrétaire général a, à multiples reprises, souligné dans ses rapports à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale le fossé qui sépare les objectifs attachés à son mandat et sa capacité d'action.

19. Bien que de nombreux efforts aient été déployés pour faire prendre davantage conscience du problème, en particulier au sein de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale, ainsi que parmi les organisations humanitaires et non gouvernementales, le défi auquel est confronté le représentant chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays recouvre une large gamme d'activités dans les domaines humanitaire et des droits de l'homme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. Par sa nature-même ce mandat porte sur des millions de personnes dont les besoins de protection et d'assistance sont immenses, tragiques et urgents, et pour lesquelles les principes normatifs et les mécanismes d'imposition sont nettement inadéquats et ont grand besoin d'être étendus et rendus plus efficaces. Si la communauté internationale veut véritablement répondre à ce qui est généralement reconnu comme l'un des problèmes les plus difficiles de notre époque, elle doit établir les règles et les mécanismes appropriés pour fournir une protection et une assistance adéquates aux personnes déplacées dans leur propre pays.

II. L'EXPERIENCE DU TERRAIN

A. Profils de pays

20. L'une des principales tâches au titre du mandat est d'effectuer des visites sur le terrain dans des pays connaissant de graves problèmes de déplacement interne afin d'observer de première main les conditions dans lesquelles vivent les personnes déplacées. Ces missions ont divers objectifs : mettre en lumière la situation particulière à un pays donné et les mesures que le gouvernement et la communauté internationale doivent prendre pour remédier aux problèmes qui se posent; en tirer des connaissances permettant de mieux comprendre les problèmes génériques du déplacement interne; établir des rapports de missions qui permettront de constituer un fonds d'informations sur les divers aspects du déplacement interne pouvant être utilisées dans la formulation de règles et de stratégies visant à traiter du problème.

21. Suite à la nomination du représentant en 1992, celui-ci a visité l'ex-Yougoslavie, la Fédération de Russie, la Somalie, le Soudan et le El Salvador, et a fait rapport sur ces visites dans son étude globale. Depuis le

renouvellement de son mandat en 1993, le représentant a visité le Sri Lanka (novembre 1993), la Colombie (juin 1994), le Burundi (septembre 1994) et le Rwanda (décembre 1994) et a établi des profils de pays suite à chacune de ces missions (E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2 et 4).

22. Ces rapports offrent une vue d'ensemble de la crise du déplacement interne, présentent le contexte et les causes du problème. Ils fournissent également une analyse des questions humanitaires et des droits de l'homme en jeu, et comportent des suggestions sur les mesures que le gouvernement et la communauté internationale pourraient prendre pour améliorer la situation. Ce chapitre du rapport résume les principales observations effectuées lors de ces missions, en particulier celles entreprises depuis le renouvellement du mandat en 1993.

Description du problème

23. Les déplacements internes se manifestent différemment selon les pays. Dans plusieurs des pays visités - par exemple, la Somalie, le Soudan, le Sri Lanka, l'ex-Yougoslavie et le Rwanda - les personnes déplacées ont été identifiées comme des personnes déracinées de leurs foyers vivant rassemblées en grand nombre dans des camps, et entièrement privées de leurs sources de revenus habituels, se retrouvant ainsi totalement dépendantes de l'assistance humanitaire et de la protection précaire des autorités en charge. Au El Salvador en revanche, les personnes déplacées à la suite de l'accord de paix étaient dans leur grande majorité des villageois intégrés en zones rurales mais toujours privés de terres et de services vitaux et vivant dans des conditions d'insécurité. En Colombie, les personnes déplacées, représentant entre 1 et 3 % de la population, ont préféré, pour être plus en sécurité, se mêler à la communauté, évitant ainsi d'être clairement identifiés; mais leur sort n'a guère différé de celui de leurs communautés-hôtes, également pauvres et insuffisamment protégées. D'une certaine manière, on retrouve au Burundi, où près de 10 % de la population est déplacée, ces différentes formes de déplacement interne : les personnes déplacées dans des camps protégés par l'armée représentaient la forme typique rencontrée dans de nombreux pays, tandis que les "personnes dispersées" qui s'étaient réparties en zone rurale pour éviter les forces de sécurité se trouvaient dans une situation quelque peu comparable à celle des personnes déplacées du El Salvador et de la Colombie; toutefois, contrairement à ces dernières, elles ne se sont pas mêlées aux communautés rurales, mais se sont dispersées dans les collines, les marécages ou les vallées, à l'écart des routes.

24. La diversité avec laquelle se manifestent les déplacements internes influe sur le choix des solutions à apporter au problème. Lorsque les personnes dispersées dans leur propre pays sont, par exemple, rassemblées dans des camps ou zones d'installation, elles peuvent recevoir une assistance en tant que telles. Tandis que lorsqu'elles sont intégrées à des communautés, l'assistance est mieux organisée si elle l'est sur une base communautaire, distribuée à l'ensemble de la population affectée, sans distinction. Et lorsque les personnes déplacées sont dispersées et cachées, parvenir jusqu'à elles et assurer leur protection peut s'avérer particulièrement difficile.

Les causes

25. Dans tous les pays visités, la cause principale des déplacements est la violence dans le cadre de conflits internes. Ces conflits, toutefois, se manifestent différemment selon les pays. Au Sri Lanka par exemple, la guerre civile et la violence intercommunale qui se sont perpétuées au cours des dix dernières années ont été à l'origine de la plupart des déplacements internes et externes. En Colombie, les actions belliqueuses de la guérilla et les stratégies anti-insurrectionnelles de l'armée, s'ajoutant à la violence criminelle et au trafic de stupéfiants, ont été les principales causes des violations des droits de l'homme et des déplacements de populations. Au Burundi, des séries de massacres motivés par des différences ethniques ont entraîné d'importants déplacements. Au Rwanda, la répression meurtrière constante à l'encontre de la minorité Tutsi était par le passé la principale raison des déplacements à l'intérieur et à l'extérieur du pays; aujourd'hui, la guerre civile a poussé la majorité ethnique à se déplacer, elle aussi, massivement.

26. Les facteurs historiques, politiques et socio-économiques sous-jacents à la fois expliquent et déterminent la nature des conflits dans chaque pays. Ceux-ci sont souvent liés à des différences entre groupes d'origine ethnique, religieuse, économique ou politique diverse. Au Sri Lanka, on considère que les groupes sont partagés selon des critères ethniques, linguistiques et religieux qui déterminent les préoccupations et les intérêts de chacun quant au contrôle du pouvoir et de la terre. En Colombie, ces critères sont bien moins évidents, et les causes des conflits sont surtout liées aux origines économiques et politiques de groupes représentant des intérêts différents (guérilleros, formations paramilitaires, trafiquants de stupéfiants, forces armées) et luttant pour le contrôle du pouvoir et des ressources naturelles. Au Burundi, les deux groupes principaux se différencient par leur origine ethnique, et la minorité tient le pouvoir tandis que la majorité est pauvre et faible. Au Rwanda, où les deux groupes principaux ont les mêmes caractéristiques ethniques, c'était la majorité qui, jusqu'à une époque récente, tenait le pouvoir, et la minorité qui était désavantagée; aujourd'hui cette situation s'est renversée et la minorité a maintenant le contrôle du pays.

27. Les paramètres régionaux, tels que les liens historiques et politiques avec les pays voisins, influent souvent sur la situation dans le pays concerné. L'intervention de l'Inde dans le conflit armé interne du Sri Lanka, son rôle comme pays d'asile et le processus de rapatriement qui se déroulait au moment de la mission du représentant en sont un exemple remarquable. L'influence que la situation politique au Rwanda a exercé historiquement sur le Burundi, ainsi que les grands nombres de réfugiés rwandais sur le sol burundais, sont aussi quelques-uns de ces facteurs. L'Ouganda, pays qui a hébergé de grands nombres de réfugiés rwandais dont beaucoup furent recrutés dans son armée et s'organisèrent plus tard dans un Front patriotique rwandais qui envahit le Rwanda, joua un rôle similaire. Le Zaïre, qui héberge actuellement des réfugiés de l'ancienne armée rwandaise, exerce une influence sur la situation au Rwanda.

Préoccupations en matière de protection et d'assistance

28. Il a été observé dans les pays visités que les personnes déplacées avaient généralement de sérieux problèmes de protection et d'assistance et étaient sujettes à des violations des droits de l'homme. De manière générale, les

personnes déplacées n'avaient pas de logement convenable, ne recevaient pas des soins de santé primaires adéquats, et étaient privées d'orientation et de possibilités de créations de revenus. En Colombie, les personnes déplacées étaient perçues et traitées comme un groupe marginal ce qui, souvent, mettait leur vie en danger et attentait à leur bien-être; elles étaient parfois encore pourchassées par leurs persécuteurs même après avoir fui leurs foyers. Au Burundi, de nombreux Hutus déplacés ont passé des semaines à se cacher dans les marécages pour que l'armée à dominante tutsi ne les découvrent et ne les massacent pas, tandis que les Tutsis déplacés, protégés par l'armée, étaient souvent dans l'impossibilité de retourner chez eux. Au Sri Lanka, les personnes déplacées étaient davantage susceptibles que les autres de se faire fouiller aux postes de contrôle et de se retrouver encerclées par la police lors d'opérations spéciales. Au moment où la mission prit place, elles risquaient de se voir renvoyées vers des zones où la situation de sécurité était précaire. La situation des personnes déplacées autochtones, en particulier en Colombie et dans une moindre mesure au Sri Lanka, était aussi un sujet de préoccupation. Dans tous les cas, les femmes chefs de famille étaient très nombreuses, et étaient confrontées à des problèmes de protection spécifiques.

Besoins des femmes et des enfants

29. Il convient de souligner que dans la plupart des situations, la majorité des personnes déplacées sont des femmes et leurs enfants à charge. Et pourtant, les femmes sont généralement moins consultées que les hommes et insuffisamment impliquées dans les distributions d'assistance matérielle, ce qui peut avoir de graves conséquences sur les secours qu'elles reçoivent. Par exemple, dans un camp au Burundi où il n'y avait que 25 hommes sur plusieurs milliers de personnes déplacées, lorsque le représentant demanda de discuter des problèmes du camp avec plusieurs délégués, seuls des hommes se présentèrent.

30. Les femmes déplacées dans leur propre pays sont également confrontées à des risques graves en matière de sécurité. Nombreuses sont celles qui ont souffert de violences sexuelles et de traumatismes psychologiques et physiques. Certaines femmes ont été les témoins de massacres et d'atrocités et ont perdu plusieurs membres de leur famille proche ^{11/}. Le représentant observa, par exemple, que des femmes déplacées tamoules au Sri Lanka avaient été violées avant leur déplacement, et que des femmes musulmanes en ex-Yougoslavie avaient été les victimes d'abus sexuels constants, une situation qui a été décrite dans des rapports des Nations Unies.

31. Beaucoup de femmes déplacées, qui se sont retrouvées veuves lors d'une guerre civile, ou dont les maris ont été recrutés dans des armées de résistance, mutilés, ou ont disparu, sont devenues les seuls soutiens de leur famille. Et pourtant, des ressources et possibilités limitées, et des pratiques discriminatoires, empêchent les femmes chefs de famille de jouir d'une situation

^{11/} Une mission interorganisations des Nations Unies au Libéria a découvert que de nombreuses femmes déplacées à l'intérieur du pays avaient été victimes de viols et souffraient de maladies sexuellement transmissibles. Voir Support for Women in Internally Displaced Situations, rapport d'une mission conjointe du PNUD, de l'UNICEF, de l'UNIFEM, de l'OMS et du DAH, 18 octobre au 5 novembre 1993. New York : The UNDP Gender in Development Programme.

économique viable. Dans certains pays, comme par exemple au Burundi et au Rwanda, les femmes ne peuvent hériter de terrains, ni de leur mari, ni de leurs parents. Les femmes d'origine autochtone ou appartenant à des groupes ethniques particuliers souffrent également d'une discrimination qui entrave leurs efforts de devenir autosuffisantes. Tel est le cas des femmes autochtones en Colombie.

32. Les déplacements ont aussi des conséquences très néfastes pour les enfants et entravent gravement leur croissance. Les enfants sont les premiers à souffrir de l'absence d'un toit et de chaleur, et de l'insuffisance de nourriture et de soins médicaux. Au Burundi, les enfants ont été particulièrement affectés par la malnutrition, le paludisme, des infections respiratoires, des diarrhées et dysenteries chroniques. Beaucoup d'entre eux ont été séparés de leurs familles et ont perdu leurs parents, dont certains sont morts du SIDA. On estime à environ 200 000 le nombre d'enfants non accompagnés au Rwanda, au Burundi et au Zaïre. Nombreux sont ceux qui ont été élevés dans un climat de vengeance et, pour la plupart, ils ont un accès limité à l'enseignement.

33. Les enfants déplacés dans les différents pays sont aussi à la merci du recrutement forcé, et doivent participer aux massacres, mutilations et viols de civils; de tels faits, selon des rapports, se sont produits au Soudan, en Mozambique et au Libéria ^{12/}. Les problèmes auxquels des enfants sont confrontés sont immenses, en particulier s'ils ont grandi séparés de leurs familles et privés de la discipline des adultes, et ont combattu dès leur plus jeune âge.

Différences de traitement des personnes déplacées et des réfugiés

34. La différence de traitement entre les réfugiés d'un côté et les personnes déplacées de l'autre, c'est-à-dire entre des personnes qui sont généralement assistées et protégées par une organisation internationale et celles pour lesquelles aucune organisation n'a de responsabilité particulière, et un problème que l'on rencontre partout. Il est surtout manifeste au Burundi, où l'engagement international est bien plus important à l'égard des réfugiés rwandais qu'à celui des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Pour tout ce qui concerne les distributions de vivres, l'assainissement, la fourniture de matériaux de construction, l'organisation et la structure des camps, et la sécurité, les camps de personnes déplacées souffrent par comparaison. Cette disparité était aussi évidente au Sri Lanka, lors de la visite du représentant.

35. La disparité dans le traitement réservé à différentes catégories de personnes ayant les mêmes besoins peut entraîner une multitude de conséquences négatives. Parfois, de telles situations prolongent les souffrances des personnes déplacées, engendrent des conflits avec celles qui bénéficient de davantage d'attention internationale, et entravent les efforts de réconciliation nationale et de développement. Au Burundi, par exemple, certaines des personnes déplacées ont critiqué le fait que les organisations internationales fassent preuve de "discrimination" à leur égard en fournissant une aide aux rapatriés

^{12/} Voir : Sudan: The Lost Boys, Child Soldiers and Unaccompanied Boys in Southern Sudan, Human Rights Watch/Afrique, New York, novembre 1994. Voir également Bill Keller, In Mozambique and other Lands, Children Fight the Wars, The New York Times, 9 novembre 1994, et Liberia's Civil War Takes Toll on Children, The New York Times, 29 octobre 1994.

mais non à elles, les victimes. Des différences de traitement pourraient facilement faire peser des menaces sur la sécurité des réfugiés et des rapatriés qui ont, eux aussi, besoin de nourriture, d'abris et de soins médicaux.

Présence de la communauté internationale

36. Aucune organisation n'ayant pour mandat spécifique de veiller au sort des personnes déplacées dans leur propre pays, on ne s'intéresse que de manière inégale aux besoins de ces personnes. Au nord du Sri Lanka, par exemple, le HCR s'occupe d'un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays au même titre que des rapatriés dans le cadre de ses "centres de secours ouverts", qui ont prouvé être un moyen efficace de fournir assistance et protection aux personnes déplacées. Tandis qu'en Colombie, le niveau de l'assistance matérielle et de la protection en matière de droits de l'homme fournies par la communauté internationale était plutôt limité. C'était également le cas au Burundi, où le gouvernement a souligné l'importance pour la communauté internationale de s'engager à assister et protéger à la fois les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les rapatriés. Et même dans des situations où la communauté internationale entreprend de vastes opérations humanitaires, l'attention qui leur est accordée n'est pas aussi grande qu'on pourrait s'y attendre. La protection ne semble être un domaine privilégié d'attention pour aucune des organisations internationales s'occupant de personnes déplacées.

37. Il est certain que dans des situations de déplacement interne, l'action humanitaire rencontre souvent diverses difficultés qui, dans certains cas, expliquent la réticence des organisations de s'engager. Mise à part la nécessité d'obtenir le consentement du gouvernement concerné, ces contraintes comprennent : le refus du gouvernement de reconnaître le problème; des procédures bureaucratiques et administratives qui bloquent les efforts humanitaires; une situation de sécurité précaire; le manque d'expertise sur les problèmes des victimes de conflit armé; des ressources limitées; et le fait que, dans un grand nombre de situations, les personnes déplacées ne s'identifient pas en tant que telles mais vivent dispersées de manière anonyme parmi des communautés différentes. Une autre difficulté qui retient la communauté internationale de s'engager dans des situations de conflit interne est le maintien de sa réputation d'entité neutre et impartiale. Au coeur d'une guerre ou d'une rivalité ethnique, des agences des Nations Unies ont parfois été perçues comme voulant défendre une image totalement neutre et non partisane, ce qui leur a posé des problèmes.

Méthodes d'approche des gouvernements

38. Lorsque l'on traite de situations très diverses de déplacements internes, il est important de comprendre les problèmes posés par ces déplacements dans leur contexte national, les obstacles qui viennent entraver les efforts de protection et d'assistance, et d'avoir conscience de ce que la communauté internationale et le gouvernement devraient faire pour remédier à ces situations. Pour y parvenir, il est préférable de reconnaître avec le gouvernement, dans un esprit de coopération, que les personnes déplacées dans leur propre pays relèvent de la compétence nationale et se trouvent donc sous la souveraineté de l'Etat concerné, tout en rappelant que cette dernière implique certaines responsabilités envers ceux qui en dépendent. Si, durant des crises de déplacement interne, le gouvernement est incapable de s'acquitter de ses

responsabilités de fournir une protection et une assistance adéquates à ses citoyens, il doit inviter la communauté internationale à soutenir ses propres efforts, ou du moins accepter sa coopération. Si le gouvernement ou l'autorité en charge n'est pas à même d'assumer ces responsabilités, ou ne le veut pas, et n'est pas réceptif à l'assistance internationale, la communauté internationale doit alors exprimer sa préoccupation et combler le vide créé par l'échec du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités.

Zones contrôlées par des rebelles

39. Lorsque les personnes déplacées dans leur propre pays se trouvent dans des zones contrôlées par des rebelles, elles connaissent des problèmes particuliers. Dans certaines situations, l'accès à ces personnes est limité ou impossible à cause du conflit en cours. Tel était le cas, par exemple, dans la péninsule de Jaffna au Sri Lanka. Le gouvernement lui-même limite aussi parfois cet accès lorsqu'il craint qu'adopter une attitude contraire implique qu'il reconnaisse l'existence des forces rebelles. Cependant, des organisations humanitaires comme l'UNICEF, le HCR et le CICR sont parvenus, dans plusieurs pays, à établir le dialogue tant avec les gouvernements que les éléments non gouvernementaux pour négocier l'accès aux populations se trouvant de chaque côté des zones de conflit ^{13/}. Les ONG sont également parvenues à travailler derrière les lignes de rébellion et, ces dernières années, à observer la manière dont les éléments non gouvernementaux se conforment aux principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Certains gouvernements ont d'ailleurs attiré l'attention sur le fait que les forces rebelles sont souvent les auteurs de violations du droit humanitaire et devraient donc en être tenues comme responsables.

40. En observant les conditions dans lesquelles se trouvent des personnes déplacées dans leur propre pays, le représentant, dans l'exercice de son mandat, a bénéficié d'ouvertures créées par les organisations humanitaires qui, avec les ONG, lui ont fourni des informations sur le traitement des personnes déplacées dans les zones contrôlées par des éléments non gouvernementaux. Dans son rapport sur le Sri Lanka, il a exhorté la force rebelle à se conformer aux principes du droit humanitaire, à mettre fin à ses violations des droits de l'homme et à permettre le libre passage des personnes depuis des zones sous son contrôle. Il a également demandé que des efforts internationaux, dirigés tant vers le gouvernement que vers la force rebelle, soient déployés afin de parvenir à une solution négociée.

41. Lorsque la situation le justifie, il devrait être reconnu comme indispensable que le représentant ait un contact direct avec les autorités rebelles dans des situations humanitaires impérieuses. En outre, la paix étant

^{13/} Le HCR, l'UNICEF et d'autres organisations des Nations Unies négocient souvent l'accès à des zones tenues par des forces rebelles. Un principe opérationnel de base est de demander l'accès total et libre à toute la population affectée d'un pays donné. Au Mozambique, l'UNICEF a négocié avec succès avec le gouvernement et avec la RENAMO l'ouverture de "couloirs de paix" pour fournir l'aide humanitaire aux personnes se trouvant des deux côtés du conflit. L'organisation fut alors à même d'appuyer les programmes d'alimentation, les services de santé et la distribution de semences et outils.

la solution ultime du problème du déplacement, il ne fait aucun doute qu'il appartient au représentant de transmettre ce message à toutes les parties; avoir des contacts des deux côtés de la zone de conflit peut donc être un impératif pratique.

Recommandations en vue d'une action dans certaines situations

42. Les recommandations détaillées adressées aux gouvernements et à la communauté internationale en vue d'améliorer la situation des personnes déplacées dans des pays particuliers figurent dans des profils de pays distincts établis à la suite de visites sur le terrain. Il est toutefois intéressant de résumer ci-dessous quelques-unes de ces recommandations :

a) Le rapport de mission au Soudan a recommandé que les personnes déplacées dans des camps situés hors de la capitale se voient offrir le choix de retourner vers leurs régions d'origine ou de se rendre dans des zones d'installation ressemblant le plus possible à celles-ci par leur cadre naturel, et où, dans tous les cas, elles bénéficieront d'une protection et d'une assistance nécessaires pour leur permettre de reprendre une vie rurale normale et autonome. Si elles choisissent de ne pas retourner chez elles, on devrait les aider à se déplacer librement vers n'importe quelle région du pays, y compris les centres urbains, et elles devraient recevoir toute l'assistance nécessaire pour s'y intégrer comme des citoyens ordinaires. Le rapport suggère également des améliorations spécifiques à la distribution des secours indispensables dans certaines zones particulières visitées, et quelques-uns des moyens par lesquels la communauté internationale pourrait coopérer avec le gouvernement pour prêter assistance à la population affectée;

b) Dans le cas du Sri Lanka, le rapport s'est concentré sur la nécessité d'améliorer les conditions de sécurité et d'obtenir davantage de garanties à cet égard avant que les personnes déplacées retournent vers leurs régions d'origine, ainsi que de leur assurer de meilleurs abris et systèmes d'assainissement, d'intensifier l'identification de personnes manquantes ou disparues, de déployer davantage d'efforts pour parvenir à un règlement pacifique, et d'adopter des mesures susceptibles de mettre fin aux pratiques discriminatoires fondées sur des caractéristiques ethniques, la religion ou la langue;

c) En raison de la difficulté de cerner les déplacements internes en Colombie, le rapport sur ce pays a porté plus particulièrement sur la nécessité d'adopter une définition plus précise des personnes déplacées pouvant être utilisée tant par les autorités que les ONG, de s'efforcer de "dépolitiser" la question du déplacement, de renforcer la protection du droit à la terre et à la propriété, d'observer avec davantage de rigueur le droit humanitaire, en particulier les dispositions prohibant le déplacement forcé et protégeant le droit à la vie et à l'intégrité physique, et de parvenir à une coopération plus étroite entre les autorités et les ONG pour fournir assistance et protection aux personnes déplacées;

d) Le rapport sur le Burundi a attiré l'attention sur la nette différence de traitement des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays, et a demandé que certains services spécifiques soient fournis aux personnes déplacées dans les zones visitées, en particulier qu'elles reçoivent

des bâches en plastique et des médicaments et suivent une orientation sur la manière d'organiser un camp, que davantage d'activités en matière d'éducation aux droits de l'homme et à la paix soient organisées à leur attention, que la coordination s'améliore entre les activités internationales, humanitaires, politiques et en matière de droits de l'homme, et que des démarches collectives soient multipliées au niveau régional. Il a également été suggéré par les organisations humanitaires et de droits de l'homme que le représentant ait un délégué dans le pays pour défendre la cause des personnes déplacées;

e) Les discussions avec les autorités rwandaises ont souligné l'importance d'assurer la sécurité des civils dans les camps et de ceux qui voulaient retourner chez eux, pas seulement durant la phase de retour mais également après. La politique gouvernementale de démanteler les camps, pour normaliser les conditions dans le pays mais aussi pour démasquer les éléments criminels qui se cachaient dans ces camps, rendit particulièrement urgente la nécessité d'entamer un dialogue avec le gouvernement. Une coopération étroite entre le gouvernement et les Nations Unies, en particulier la MINUAR et les responsables des droits de l'homme, fut fortement encouragée afin d'assurer protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. L'importance de considérer le respect des droits de l'homme et des règles du droit humanitaire comme étant à la base de la coopération entre le gouvernement et la communauté internationale a également été soulignée.

43. La Commission ayant recommandé que le représentant prête une attention spécifique aux besoins d'assistance des femmes et des enfants, des recommandations pertinentes ont été adressées aux gouvernements et à la communauté internationale dans son ensemble. Les gouvernements ont été priés de ratifier la Convention sur l'élimination de toute les formes de discrimination à l'égard des femmes ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant. Le représentant a également encouragé les organes des Nations Unies et les ONG à contrôler activement le respect des dispositions de ces instruments. Les recommandations du représentant sont résumées ci-dessous :

a) Dans des lieux où des organisations internationales et des ONG sont présentes, tous les efforts possibles devraient être déployés pour observer la situation des femmes, vérifier les violations perpétuées à leur égard et intercéder en leur nom auprès des autorités compétentes. Il a également été suggéré que des mesures concrètes soient prises pour leur garantir davantage de protection physique et empêcher de nouvelles violences à leur encontre. En outre, il a été recommandé que des services d'orientation soient créés, tels que ceux qui ont été mis à disposition en ex-Yougoslavie où des femmes ont été victimes de violences sexuelles;

b) Les lignes directrices du HCR pour la protection des femmes réfugiées et ses principes directeurs concernant la protection et l'assistance des enfants réfugiés sont particulièrement adaptés aux besoins de protection de ces catégories vulnérables de personnes. Ces lignes directrices et principes devraient être largement diffusés auprès des organisations travaillant sur le terrain en faveur des femmes et des enfants déplacés, et des efforts devraient être déployés pour appliquer leurs dispositions. Les lignes directrices pour la protection des femmes réfugiées énumèrent les problèmes de protection rencontrés plus particulièrement par les femmes et identifient les mesures concrètes à prendre pour augmenter leur sécurité physique et leur protection juridique.

Elles lient également l'assistance à la protection et démontrent clairement que la manière dont les camps sont conçus, ou la distance que les femmes doivent parcourir pour chercher du bois à brûler, ont un rapport direct avec la protection. Les directives décrivent enfin des mesures spécifiques qui peuvent être prises pour améliorer leur sécurité physique;

c) Les femmes déplacées devraient être mieux représentées dans l'administration du camp, et lorsque des décisions sont prises, car leur exclusion peut avoir de graves conséquences sur leur bien-être. Il est bien connu, par exemple, que lorsque les systèmes de distribution de vivres et de fournitures ont été mis en place sans que les femmes n'y aient participé ou aient été consultées, celles-ci, et leurs enfants, reçoivent souvent moins que ce qu'ils devraient, ou risquent de devoir d'accorder des faveurs sexuelles pour obtenir de la nourriture ou d'autres biens. Un objectif prioritaire des organisations travaillant auprès de personnes déplacées devrait être d'assurer une distribution équitable des vivres et autres secours;

d) La situation préoccupante des femmes chefs de famille parmi les personnes déplacées a souvent été soulignée. Des effets bénéfiques ont été observés lorsque des groupements de femmes ont participé à l'assistance des femmes déplacées. Les femmes déplacées étant souvent incapables de devenir autonomes économiquement, elles ont besoin d'une formation et de programmes de création de revenus qui leur soient propres. L'UNIFEM a découvert qu'il était possible, même dans des situations de conflit où les conditions ne permettent pas d'appliquer des programmes traditionnels de développement, d'organiser des activités rémunératrices et de formation à l'attention des femmes déplacées 14/. Les organisations de développement et les institutions financières internationales devraient être plus largement impliquées dans le soutien de projets rémunérateurs, afin que de plus grands nombres de femmes déplacées, en particulier des femmes chefs de famille, puissent passer d'une situation de dépendance à celle d'autonomie financière;

e) Pour permettre aux femmes, en particulier aux femmes déplacées chefs de famille, de devenir autonomes, il faudrait également remédier aux différences de traitement juridique entre les femmes et les hommes et à l'absence de mesures susceptibles d'assurer un traitement plus juste. Dans certains pays, il sera nécessaire de prendre des dispositions légales pour améliorer le statut des femmes en matière de droit de propriété et de succession;

f) Pour ce qui concerne les enfants, il est particulièrement important que les organisations humanitaires prennent d'urgence des dispositions pour aider les enfants non accompagnés à retrouver la trace de membres de leur famille et à les rejoindre. Au Burundi, le HCR, avec l'UNICEF, a appliqué un programme de placement des enfants non accompagnés auprès de familles. De telles initiatives devraient être étudiées de manière plus précise en vue de trouver d'autres moyens de remédier aux problèmes des femmes et des enfants.

44. Il a également été proposé que des projets spécifiques soient lancés dans différents pays dans le cadre du programme de services consultatifs, conformément à la résolution 1994/69 de la Commission. Les rapports sur la

14/ Voir les rapports annuels de l'UNIFEM, 1991-1993.

Colombie (Add.1, para 130) et le Burundi (Add.2, para. 108), par exemple, proposent des projets d'évaluation des besoins en matière de respect des droits de l'homme et d'éducation des autorités civiles et militaires sur la question.

45. Renforcer la capacité des gouvernements de traiter du problème des déplacements internes pourrait beaucoup contribuer, dans certains cas, à la recherche de solutions. Il a été observé que lorsqu'il y existe des réseaux locaux et nationaux de communication entre organisations gouvernementales, ou des réseaux efficaces entre le gouvernement et les organisations internationales et ONG, il est plus facile de lancer des actions coordonnées pour traiter des divers problèmes. Tant au Sri Lanka qu'en Colombie, par exemple, il existait de tels réseaux de communication, qui avaient toutefois besoin d'être renforcés. Il est important que les agences de développement et de secours des Nations Unies commencent à prendre des dispositions pour aider les gouvernements à développer ce genre de capacités.

B. Résultat des visites et suivi

46. On ne peut qu'insister sur l'importance des visites sur le terrain. Il est d'ailleurs encourageant de constater que les gouvernements ont été assez réceptifs à ces visites et ont généralement accueilli les rapports de mission comme des contributions constructives à une meilleure compréhension de la crise dans leurs pays, et facilitant une démarche appropriée de coopération. Le seul fait qu'une mission vienne visiter le pays n'attire pas seulement l'attention du gouvernement mais aussi d'autres éléments de la société et engendre un débat qui stimule les initiatives nationales visant à résoudre le problème. Lors de son enquête (voir para. 6), le Conseil norvégien pour les réfugiés a découvert que les missions du représentant sensibilisaient l'opinion dans le pays et encourageaient la recherche de solutions par les autorités gouvernementales, les ONG et les organismes de secours. Le personnel sur le terrain a trouvé que le dialogue entre les autorités et le gouvernement permettait d'"ouvrir des portes" : ce dialogue a démontré que si la communauté internationale coopérait véritablement pour assurer la protection et l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays, les autorités étaient encouragées à examiner le problème avec davantage de sérieux et, en fin de compte, les divers organismes pouvaient effectuer un travail plus efficace. Selon des ONG, tant au Sri Lanka qu'en Colombie, les missions du représentant dans ces deux pays ont élevé le niveau de discussion au plan national, ont encouragé les ONG à continuer de coopérer mutuellement et avec les Nations Unies et les donateurs, et ont inspiré des initiatives et des projets régionaux.

47. Le fait que ces missions aient offert des possibilités de discussion avec les gouvernements et les organisations internationales sur des questions précises, et aient permis de parvenir à des accords pouvant conduire à une véritable amélioration de la situation, est particulièrement significatif. Lors de la mission au Sri Lanka, par exemple, le gouvernement a réaffirmé son engagement d'assurer une aide alimentaire et un enseignement primaire à toutes les personnes déplacées, quelle que soit leur origine ethnique. Le Gouvernement colombien a mis l'accent sur l'amélioration de la situation des droits de l'homme et le renforcement de sa coopération avec les ONG. Le Gouvernement du Rwanda, tout en restant ferme sur sa politique de fermeture des camps de personnes déplacées à l'intérieur du pays, s'est montré rassurant par son

engagement de ne pas utiliser la force ni d'autres formes de coercition, et de coopérer avec les Nations Unies en la matière.

48. Il n'existe toutefois aucun mécanisme ni procédure établi pour observer la situation dans les pays visités et s'assurer que les accords passés seront suivis d'effet; il n'y a pas non plus de ressources consacrées aux missions de suivi. Il reste beaucoup à faire. Il faut à la fois obtenir des ressources pour les activités de suivi, et s'assurer de la coordination des organisations présentes sur le terrain pour qu'elles fournissent toutes informations utiles au suivi dans leurs zones d'opérations. La Commission des droits de l'homme a souligné l'importance des activités de suivi dans sa résolution 1994/68, et les organisations des Nations Unies ont affirmé leur engagement de coopérer avec le représentant à cet égard. L'administrateur du Programme des Nations Unies, par exemple, a récemment demandé aux représentants et coordinateurs résidents sur le terrain de fournir des informations au représentant sur la situation des déplacements dans leurs pays de résidence, et sur la mesure dans laquelle les propositions visant à améliorer l'assistance et la protection des personnes déplacées à l'intérieur des pays visités sont suivies d'effet. Il s'agit là d'un modèle qui pourrait être imité par d'autres organisations. L'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays, présidée par le Département des affaires humanitaires, pourrait aussi jouer un rôle en examinant si la situation des personnes déplacées dans certains pays particuliers s'est améliorée, et en tenant informé le représentant. Les ONG pourraient faire de même 15/.

49. Les résultats des initiatives déjà prises, bien que très limités, montrent ce qui pourrait être réalisé. Ils concernent trois des pays visités - la Colombie, le Sri Lanka et le Soudan, pour lesquels le représentant, en réponse à des requêtes spécifiques, a reçu des informations des gouvernements. En outre, des rapports établis par des rapporteurs spéciaux dans des pays précédemment visités par le représentant comportent des informations détaillées sur les personnes déplacées lui qui sont également utiles dans le cadre de ses activités de suivi. Parmi ces pays se trouvent le Soudan et l'ex-Yougoslavie.

50. Pour ce qui concerne la Colombie, le représentant a adressé le 22 août 1994 un appel urgent au Gouvernement colombien pour qu'il assure la protection d'un certain nombre de familles menacées par un risque imminent de déplacement dans le département de Santander, mais aucune réponse n'ayant été reçue du gouvernement, rien d'autre que cette brève mention ne peut être relaté à ce stade.

Sri Lanka

51. Le 29 août 1994, le représentant a adressé une lettre au Gouvernement du Sri Lanka, dans laquelle il lui a demandé des informations sur l'évolution de la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays depuis sa mission sur place en novembre 1993 (voir E/CN.4/1994/44/Add.1). Dans une lettre datée

15/ Le Plan d'action de PARINAC, adopté lors d'une conférence HCR-ONG tenue à Oslo en juin 1994, engage les ONG, de concert avec le HCR et avec le représentant, à trouver des domaines de coopération possibles dans des situations concrètes, comme par exemple la collecte d'informations par pays et l'assistance aux visites effectuées dans les pays par le représentant.

du 3 janvier 1995, le gouvernement a informé le représentant des initiatives récentes qu'il a prises vis-à-vis de la situation des personnes déplacées. Cette correspondance de suivi avec le Gouvernement du Sri Lanka démontre sa volonté, non seulement d'échanger des informations avec le représentant, mais aussi de prendre des mesures pour améliorer la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

52. En outre, le représentant a des rapports de suivi du coordonnateur résident et du HCR sur les mesures qui ont été prises depuis sa mission au Sri Lanka.

53. Durant cette visite au Sri Lanka en novembre 1993, il était évident que les déplacements se poursuivraient tant qu'il n'existerait pas d'accord de paix et, par voie de conséquence, que l'assistance alimentaire fournie par le gouvernement continuerait d'être nécessaire d'urgence, que la qualité de l'hébergement et de l'assainissement devrait encore être améliorée et que des projets rémunérateurs devraient être placés en tête des priorités de la communauté internationale pour compléter l'aide gouvernementale. Le gouvernement a fait savoir qu'il continuait de fournir une aide alimentaire aux personnes déplacées, ainsi qu'à ceux qui rentraient volontairement vers leurs régions d'origine, pour une période de six mois, et qu'il avait pris des mesures pour améliorer la qualité de l'hébergement des personnes déplacées ainsi que des systèmes d'assainissement, et pour augmenter les subventions destinées à la reconstruction des maisons. Des fonctionnaires des Nations Unies ont indiqué qu'un projet pilote d'octroi d'indemnités en espèces aux personnes déplacées, comme substitut des rations alimentaires, était à l'examen à Trincomalee. Ils ont également précisé que les ressources disponibles à l'attention des personnes déplacées dans le pays, reçues de diverses sources, n'avaient pas été augmentées depuis la visite du représentant, et que les projets rémunérateurs, bien que placés au premier plan de l'ordre du jour de la politique du gouvernement, demeuraient limités.

54. Il avait été recommandé dans le rapport initial de mission que les efforts visant à identifier les milliers de personnes ayant disparu durant les dix dernières années au cours du conflit armé ethnique et politique, soient intensifiés, en particulier parce que certains aspects de la protection des familles peuvent dépendre du statut des personnes disparues. Dans une communication adressée au représentant à titre de suivi, le gouvernement a annoncé qu'il avait promulgué en novembre 1994 une loi spéciale qui supprimerait les difficultés existant actuellement dans les domaines de la succession et du mariage des familles de personnes disparues et présumées mortes. Il a également indiqué qu'il avait créé trois commissions présidentielles, chacune se voyant assigner une zone du pays, pour enquêter sur le sort des personnes déplacées involontairement ou portées disparues depuis le 1er janvier 1988.

55. Le rapport initial avait aussi recommandé que l'on décourage les groupes militants de maintenir une présence dans des centres sociaux où sont hébergées les personnes déplacées, et que des efforts soient faits de manière générale pour réduire les opérations militaires et de sécurité dans ces centres et à l'extérieur. Dans sa lettre de suivi, le gouvernement a exprimé son accord avec cette recommandation, et a fait savoir que d'importantes mesures avaient été prises pour éviter de créer des difficultés aux personnes déplacées lorsque des opérations de sécurité sont entreprises dans de telles zones. Des fonctionnaires

des Nations Unies dans le pays ont précisé que la situation globale en matière de sécurité s'était améliorée, en particulier dans la province de l'est, et que les opérations de sécurité à proximité ou à l'intérieur des centres sociaux avaient diminué.

56. L'une des principales questions examinées durant la mission et dans le rapport qui lui a fait suite fut celle du retour des personnes déplacées vers leurs foyers et régions d'origine. Etant donné que ce retour n'était pas toujours volontaire, des recommandations spécifiques ont été émises pour s'assurer que les réinstallations ne seront pas faites sous la contrainte. Dans sa réponse, le gouvernement a affirmé que toute réinstallation, y compris un déplacement temporaire, était de nature volontaire, et des fonctionnaires des Nations Unies ont confirmé qu'il n'y avait pas eu de rapports récents d'usage de la force dans le processus de réinstallation. Ils ont toutefois précisé qu'il n'existait toujours aucune procédure formelle pour prendre note de la volonté des personnes déplacées de se réinstaller, et que le gouvernement n'avait pas encore adhéré aux directives relatives à la réinstallation. Lorsqu'il est entré en fonctions mi-1994, le nouveau ministre des ports, de la navigation, du relèvement et de la reconstruction, a annoncé qu'il souhaitait résoudre le problème des déplacements internes d'ici une année et qu'il aimerait voir les centres disparaître et les personnes déplacées être réinstallées sur des terrains où elles pourraient mener une vie productive. Il a été précisé que son Ministère est en train de finaliser une analyse de la situation et d'élaborer un plan à discuter avec tous ceux qui sont susceptibles de jouer un rôle dans le processus, dont les agences des Nations Unies présentes dans le pays. Entre temps, la réinstallation s'est accélérée dans des zones où la situation de sécurité s'est améliorée, comme dans l'est, mais s'est ralentie dans les lieux de confrontation. Le gouvernement a indiqué qu'il étudie la possibilité d'un programme d'"installation temporaire" pour les communautés qui ne sont pas à même de retourner chez elles. Les responsables des Nations Unies ont fait remarquer que les problèmes auxquels étaient confrontées ces communautés (principalement les musulmans déplacés du nord et les personnes déplacées de zones qui sont maintenant devenues des bases militaires dans le nord) n'étaient toujours pas résolus en raison des frictions auxquelles on pouvait s'attendre avec la population locale des zones d'installation temporaire, ainsi que de considérations de disponibilité du sol et d'équilibre ethnique.

57. Sur le terrain juridique, le rapport initial a prié instamment le gouvernement de signer et ratifier le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève (8/1949) et d'envisager de signer et ratifier les instruments de droits de l'homme auxquels il n'est pas encore partie, ainsi que de s'attaquer légalement aux pratiques discriminatoires d'origine ethnique, de religion et de langue et de renverser toutes tendances des autorités susceptibles de désavantager les minorités. Le gouvernement a signé la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et a affirmé son intention d'examiner la possibilité d'adhérer aux instruments de droits de l'homme auxquels il n'était pas encore partie et de créer une Commission nationale des droits de l'homme pour la promotion des droits des minorités et des groupes désavantagés.

58. Le rapport initial a encouragé les associations de juristes à devenir plus actives dans la défense des personnes déplacées à l'intérieur du pays et a vivement engagé les organisations non gouvernementales humanitaires à établir

une présence dans les zones où les ONG sont peu présentes. Il semblerait qu'une ONG envisage de démarrer des cours d'alphabétisation dans 13 centres de district en utilisant les services de conseillers juridiques, et qu'une autre intervienne sur des cas qui lui seraient soumis par des membres des communautés déplacées.

59. Il est particulièrement remarquable que le gouvernement ait déclaré dans sa correspondance de suivi qu'en maintenant constamment son engagement de restaurer la paix dans le pays - véritable solution durable du problème du déplacement interne, comme le représentant l'a souligné - il recommandait le 3 janvier 1995 qu'une seconde série de négociations se tienne avec les Tigres de la libération de Tamil Eelam (LTTE). Il a également noté que parmi les points de convergence apparus lors des négociations, la nécessité d'observer la cessation des hostilités demeure le plus important. En réaffirmant sa position initiale selon laquelle le problème est de nature interne et ne nécessite pas d'intervention étrangère, le gouvernement a fait remarquer que les mesures qu'il avait prises pour améliorer la situation des droits de l'homme et évoluer vers une solution politique aux problèmes des provinces du nord et de l'est, à laquelle tient la solution du problème du déplacement interne, prouve son intention d'atteindre ces objectifs par lui-même.

60. Le rapport de mission a également demandé au LTTE de se soumettre aux principes du droit humanitaire, de cesser d'expulser les musulmans et membres d'autres communautés ethniques, et de permettre le libre passage des Tamouls depuis les zones sous son contrôle. Selon des sources des Nations Unies, il n'y aurait eu aucune expulsion en 1994. Toutefois, le LTTE continue de contrôler de près le départ de civils, bien qu'il en ait permis un certain nombre depuis mai 1994. Il semble qu'il essaie également de contrôler davantage les activités et le mouvement des ONG.

61. Un certain nombre de propositions spécifiques ont aussi été faites pour ce qui concerne le rôle joué par la communauté internationale dans le pays. Il est très satisfaisant que les centres de secours ouverts dans le nord à l'attention des personnes déplacées et des rapatriés, gérés par le HCR, continuent d'opérer, et que le HCR soit retourné au centre de secours ouvert de Maddhu, d'où il s'était retiré en novembre 1993 en raison de l'insécurité. Selon des fonctionnaires des Nations Unies, les progrès dans le lancement de projets visant à couvrir la totalité du territoire continuent d'être lents, bien que des moyens d'assurer une complémentarité de ces projets dans le nord et dans l'est soient à l'étude. A cette fin, un petit service d'information, devant être géré par un comité directeur constitué de représentants d'agences des Nations Unies, du gouvernement, de donateurs et d'ONG, été constitué. Le gouvernement, dans sa réponse, a estimé que l'assistance des donateurs serait sans doute mieux coordonnée si elle l'était par l'intermédiaire d'une organisation des Nations Unies. Les fonctionnaires des Nations Unies ont fait savoir que la communauté des donateurs souhaite améliorer le sort de la population civile victime du conflit, en particulier dans le nord et dans l'est, et que les fonds attribués à cet effort étaient pour la plupart versés par l'intermédiaire du HCR ou des ONG. Bien qu'il soit difficile d'observer l'avancée des projets dans les zones "incertaines", quelques donateurs envisageaient bel et bien d'y jouer un rôle plus actif. Il existe des possibilités de lancer des petits projets et initiatives qui soutiendraient l'économie et la société civile dans le nord et dans l'est, tout en maintenant les conditions propices à la promotion du processus de paix.

Soudan

62. Le représentant, qui avait visité le Soudan en 1992, durant la première phase de son mandat (E/CN.4/1993/35, annexe, par. 202-235), a adressé une lettre au Gouvernement de ce pays le 28 septembre 1994 pour s'enquérir du suivi d'un certain nombre d'arrangements qui avaient été passés au moment de sa visite.

63. Par lettre du 10 octobre 1994, le gouvernement a répondu positivement, indiquant que les questions soulevées étaient un sujet de préoccupation humanitaire pour le peuple soudanais et étaient donc de grande importance, et un souci, pour le gouvernement. Il a reconnu que les principales propositions figurant dans le rapport du représentant du Secrétaire général avaient besoin d'un suivi approfondi et a fait savoir qu'elles seraient portées à l'attention des autorités compétentes afin que celles-ci prennent action. Notant que "tout" ce qui avait été proposé dans le rapport était "en place", le gouvernement a réaffirmé son engagement de mettre en application, en coopération avec la communauté internationale, les propositions formulées dans le rapport.

64. Il convient de rappeler que, dans son rapport de mission au Soudan, le représentant, tout en se déclarant satisfait des services rendus aux personnes déplacées dans les camps visités par le représentant tels qu'ils lui ont été expliqués, à savoir soins maternels et infantiles, alimentation des jeunes enfants, soins de médecine générale, éducation et distribution de vivres, a souligné que le fait que ces personnes soient installées juste à l'extérieur de la ville, où elles ne font pas partie de la communauté urbaine et ne se trouvent pas dans leur habitat naturel, était intrinsèquement dégradant. Il a ajouté que les conditions matérielles dans lesquelles vivaient les personnes déplacées, comme le montraient leurs logements précaires, ne compensaient guère leur éloignement de la ville. En fonction de quoi, le représentant a recommandé que les personnes déplacées se trouvant dans les camps aient la liberté de choisir entre regagner leur lieu d'origine ou s'installer dans des zones présentant des conditions aussi proches que possibles de leur habitat naturel, et qu'elles bénéficient de la protection et de 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'assistance nécessaire pour s'intégrer en tant que simples citoyens. Enfin, troisième formule : celles qui décideraient de rester dans les camps devraient non seulement bénéficier de services tels que ceux qui avaient été décrits au représentant, mais également obtenir des matériaux pour pouvoir construire elles-mêmes des logements plus confortables et plus salubres, ce qui leur permettrait de mieux supporter leur isolement de la vie urbaine.

65. Dans sa lettre de suivi, le gouvernement a fait savoir qu'il encourageait les personnes se trouvant dans les camps à retourner chez elles et à se réinstaller dans leurs villes et villages d'origine, et a affirmé qu'en réalité beaucoup d'entre elles étaient déjà reparties ou avaient été réinstallées dans d'autres zones agricoles où elles allaient pouvoir devenir autonomes. Le gouvernement a aussi réaffirmé son engagement d'améliorer la situation des personnes déplacées se trouvant dans des camps et précisé qu'il accueillerait volontiers le concours de toute organisation souhaitant venir apporter son aide dans le cadre des principes de la Charte des Nations Unies et des lignes directrices établies par le gouvernement.

66. Le rapport de mission au Soudan comportait plusieurs recommandations concernant l'acheminement des secours à Abyei, l'une des zones que le représentant a visitées, et a noté que les représentants de plusieurs organisations gouvernementales et non gouvernementales, qui étaient sur place lors de la visite 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 coopération avec l'ONU et d'autres organismes de la communauté internationale.

67. Après sa visite, le représentant a contacté le Département des affaires humanitaires au sujet du projet de construction d'une route résistant aux intempéries reliant Abyei à Muglad et de la proposition d'une conférence internationale sur les personnes déplacées à l'intérieur du Soudan. Des fonctionnaires du DAH se sont déclarés intéressés par ces propositions, mais ont subordonné toute action ultérieure à leur sujet au résultat des négociations en cours avec le Gouvernement soudanais sur les questions d'ordre humanitaire.

68. Dans sa lettre de suivi, hormis son engagement général à promouvoir et améliorer la situation des personnes déplacées au Soudan, le gouvernement a accueilli avec satisfaction l'intérêt démontré de prime abord par le DAH pour les propositions de mise en place de l'infrastructure nécessaire à la distribution de l'assistance humanitaire et d'une conférence internationale sur les personnes déplacées au Soudan.

69. La correspondance entretenue avec le Gouvernement du Soudan, comme avec celui du Sri Lanka, démontre les possibilités de coopération entre le représentant et les gouvernements concernés en vue de parvenir à l'objectif commun d'améliorer l'assistance, la protection et le développement économique des personnes déplacées à l'intérieur de ces pays.

70. Toutefois, le fait que la situation des personnes déplacées à l'intérieur du Soudan demeure préoccupante a été souligné dans le rapport le plus récent du Rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Soudan à l'Assemblée générale (A/49/539). Le rapport exprime la grave préoccupation du Rapporteur spécial au sujet des bombardements aériens délibérés d'objectifs civils au sud, en particulier de lieux où sont concentrées des personnes déplacées. Il décrit la détérioration des conditions de santé et d'alimentation dans certains camps, par exemple à l'intérieur et dans les environs de Wau, Juba, Bor Torit, Abyei et Meiram, due au refus du gouvernement d'accorder librement l'accès des agences internationales de secours à ces zones, et au pillage de convois par les différentes factions de l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS). Le rapport attire en particulier l'attention sur

les 800 000 enfants touchés par la guerre dans le sud, dont des mineurs non accompagnés et de ceux qui sont enrôlés de force par toutes les parties au conflit. Le rapporteur spécial se dit alarmé par des rapports faisant état de retours forcés vers des zones sous contrôle de l'APLS ou situées hors de Khartoum. Il se déclare toutefois convaincu que les rebelles du sud et les Nubiens dans le nord sont prêts à retourner chez eux aussitôt que les conditions politique et de sécurité nécessaires le leur permettront. Il a lancé un appel au gouvernement pour qu'il "mette fin immédiatement aux bombardements aveugles et délibérés des objectifs civils" et de qu'il "permette aux organisations régionales et internationales s'occupant de questions humanitaires et de droits de l'homme d'avoir accès à toutes les régions du pays, en particulier au monts Nouba et aux villes du Soudan méridional". Le rapporteur spécial a également instamment prié la communauté internationale de veiller à empêcher toutes les parties d'interférer constamment dans la distribution de l'aide et des secours humanitaires, ce qui a des conséquences directes et immédiates sur la population civile dans les zones en guerre. Il a spécifiquement demandé au gouvernement et aux autres parties impliquées dans le conflit armé dans les régions centrales et méridionales du Soudan de conclure aussi rapidement que possible un cessez-le-feu et d'intensifier leurs efforts pour parvenir à un règlement pacifique, ainsi que de prendre en charge le problème du déplacement et de créer les conditions nécessaires au rapatriement des personnes déplacées et des réfugiés soudanais.

71. Bien que le gouvernement ait contesté les conclusions du rapporteur spécial, il ne fait aucun doute que la situation des personnes déplacées en général reste un sujet de grave préoccupation, en particulier dans la zone en guerre.

Ex-Yougoslavie

72. Dans le rapport faisant suite à sa mission conjointe avec le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie en 1992, le représentant a attiré l'attention sur les pratiques de "nettoyage ethnique" qui ont déclenché un déplacement interne et externe massif. Il a également décrit la disparité dans la manière dont les autorités serbes traitaient les personnes déplacées serbes et les autres. La situation s'est encore aggravée depuis lors. Selon le Rapporteur spécial, le déplacement de populations qui s'est produit en Bosnie-Herzégovine dans les zones sous le contrôle légal ou de fait des autorités serbes de Bosnie est de loin le plus important de toute l'Europe.

73. Dans son rapport du 4 novembre 1994 (A/49/641-S/1994/1252), le Rapporteur spécial déclare que l'ampleur du déplacement de non-Serbes depuis le territoire tenu par les Serbes de Bosnie a largement augmenté depuis la mi-juillet 1994, suite à des campagnes de persécution et de violations des droits de l'homme fondamentaux. Ces derniers mois, une vague très importante de déplacement s'est produite de la région de Bijeljina vers Tuzla. Des déplacements ont également eu lieu de Rogatica vers Sarajevo et de Bolanski Most vers Turbe. Au total, entre le milieu de juillet et la mi-septembre 1994, quelque 4 700 personnes ont été déplacées des régions de Bijeljina et de Janja vers un territoire sous contrôle gouvernemental. Les déplacements forcés de populations poussées par la peur, que l'on observe actuellement constituent le plus vaste mouvement de populations depuis l'été 1992. Musulmans, Croates de Bosnie, Tziganes, ont tous connu le

meurtre, la violence, le viol, le dépouillement de leurs biens et la perte de leur emploi. Ils ont été privés de tout accès à des services éducatifs et médicaux.

74. La situation des Serbes de Bosnie à Zenica est également préoccupante. Rien n'indique qu'une campagne de terreur systématique y soit dirigée contre eux, mais il y règne nettement un climat de brimades et de discrimination. Un nombre important de Serbes de Bosnie, femmes, enfants et hommes n'ayant pas l'âge d'être militaires, ont quitté Zenica ces derniers mois pour se rendre dans des localités telles qu'Ilidzi dans la région de Sarajevo. En juillet 1994 la population serbe de Bosnie de Zenica était ainsi passée de 8 000 à 5 000 personnes. Les hostilités dans la poche de Bihac ont également entraîné depuis la fin de l'été 1994 des vagues de personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

75. Pour ce qui concerne la Croatie, le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie a indiqué qu'au 22 juillet 1994 il y avait au total 197 000 Croates et autres non-serbes déplacés en Croatie, venant des régions contrôlées par la "République serbe de Krajina". En septembre 1994, quelque 110 000 personnes, dont des personnes déplacées, recevaient une assistance de la communauté internationale dans les zones protégées par les Nations Unies. La majorité d'entre elles étaient des personnes d'origine ethnique serbe. Soixante pour cent de la population déplacée dans les zones protégées par les Nations Unies étaient des femmes, et l'on dénombrait environ 43 000 enfants.

76. L'impasse dans laquelle se trouvent les efforts pour rétablir la paix a pour effet de prolonger une situation qui favorise la persistance de violations des droits humains fondamentaux. Le conflit se poursuivant, il est difficile de s'assurer du sort des personnes déplacées. Le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie a demandé que l'on rétablisse pleinement la liberté de mouvement des personnes déplacées pour qu'elles puissent retourner dans leurs foyers. Il a également demandé aux parties concernées au plan local et international d'assurer la livraison de l'aide humanitaire nécessaire durant les mois d'hiver.

C. Pays non visités

77. Des informations sont régulièrement reçues de diverses sources sur la situation des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur d'un grand nombre de pays. Une partie de ces informations est utilisée pour la préparation de rapports de pays. Toutefois, en raison des ressources très limitées attribuées au représentant au titre de son mandat, et du fait que toute correspondance sur ces questions sera très probablement ignorée ou ne recevra pas la réponse appropriée, la plupart de ces informations ne peuvent pas être traitées ou suivies comme il le conviendrait. Si l'on veut entretenir un dialogue régulier avec les gouvernements concernés afin d'étudier et d'analyser les problèmes dans leurs pays respectifs et tenter de trouver conjointement des solutions, il apparaît absolument nécessaire de disposer d'un mécanisme efficace. Le meilleur moyen d'y parvenir serait d'intensifier les visites dans des pays concernés où une intervention diplomatique pourrait contribuer à éviter des déplacements ou une détérioration de la situation des personnes déplacées.

78. Le représentant est reconnaissant aux autres rapporteurs spéciaux et représentants de la Commission 16/ pour les informations qu'ils lui ont fournies sur plusieurs pays qu'il n'a pas visités, et prie instamment les gouvernements de ces pays de prêter l'attention qu'il convient aux recommandations contenues dans ces rapports ainsi qu'à celles des mécanismes des droits de l'homme et des organes créés en vertu d'instruments internationaux qui portent, directement ou indirectement, sur le sort des personnes déplacées à l'intérieur de pays particuliers 17/.

79. Un bref résumé de quelques-unes des informations fournies par les autres rapporteurs spéciaux et représentants, concernant des pays non visités par le représentant, est reproduit ci-dessous.

Afghanistan

80. Le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme en Afghanistan (E/CN.4/1995/64) précise qu'il existe encore un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays, un problème que la longue durée du conflit a aggravé. L'exode massif de la population, tant comme réfugiés que comme personnes déplacées dans leur propre pays, a commencé avec l'intervention militaire soviétique de décembre 1979. Les troupes soviétiques se sont retirées en février 1989 et un Etat islamique d'Afghanistan a été mis en place en avril 1992. Depuis janvier 1994, le conflit interne s'est intensifié, et a surtout fait rage dans la capitale, Kaboul, entre des groupes armés appartenant aux coalitions d'un certain nombre de partis politiques. A la suite de bombardements et des tirs de lance-roquettes et d'artillerie incessants, quelque 243 100 personnes ont fui vers la province de Nangarhar à l'est de l'Afghanistan, tandis que 27 280 autres fuyaient vers le nord du pays. Outre celles qui se trouvent dans des camps, plusieurs dizaines de milliers de personnes se sont abritées dans leurs villages d'origine ou ont été déplacées d'un quartier de Kaboul à l'autre. Le Rapporteur spécial a recommandé l'adoption de mesures internationales et nationales en faveur des personnes déplacées à

16/ La résolution 1994/68 de la Commission a invité les rapporteurs, les groupes de travail et les experts concernés à s'informer des situations qui pourraient provoquer un déplacement interne et à inclure dans les rapports qu'ils présentent à la Commission les renseignements pertinents et des recommandations à ce sujet (par. 9).

17/ Voir aussi la résolution 1994/66 dans laquelle la Commission a demandé aux rapporteurs spéciaux, aux représentants spéciaux et aux groupes de travail qui étudient des situations de violations des droits de l'homme de rechercher des informations sur les problèmes qui provoquent des exodes massifs de populations ou qui empêchent leur rapatriement librement consenti, et d'inclure des renseignements, ainsi que des recommandations à ce sujet, dans leurs rapports à la Commission (par. 4). La Commission a également prié le Secrétaire général d'inclure dans son rapport un résumé des informations et des recommandations émanant des mécanismes de défense des droits de l'homme concernant les problèmes provoquant des exodes massifs de populations ou empêchant le retour librement consenti dans les pays d'origine (par. 15). Ces informations figurent dans le rapport du Secrétaire général sur les droits de l'homme et les exodes massifs (E/CN.4/1995/49).

l'intérieur du pays, ainsi qu'une halte immédiate des combats et la recherche urgente d'un règlement pacifique du conflit dans le pays.

Cambodge

81. Dans son étude complète, le représentant a analysé la situation des personnes déplacées à l'intérieur du Cambodge. Divers rapports ont été reçus de ce pays selon lesquels il existait une importante disparité entre la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays et celles qui avaient été réfugiées le long de la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande, puis rapatriées au Cambodge, car ces dernières avaient bénéficié des services d'organisations internationales. Plus tard, l'APRONUC et ses partenaires ont planifié des mesures à l'échelle de la communauté pour remédier davantage à ces disparités et éviter la naissance de conflits entre les communautés.

82. Les déplacements à l'intérieur du pays continuent, toutefois, d'être un sérieux problème. Dans son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/49/635), le représentant spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme au Cambodge a attiré l'attention sur la poursuite des déplacements de Cambodgiens vers diverses régions du pays, ainsi que sur l'impossibilité pour de nombreuses personnes déplacées de retourner vers leurs zones d'origine en raison de la poursuite du conflit. Il a également exprimé sa préoccupation devant les discriminations dont sont victimes les rapatriés, et devant le sort de Cambodgiens d'origine vietnamienne vivant sur la frontière entre le Cambodge et le Viet Nam. Le représentant spécial a recommandé que les dispositions du projet de loi sur l'immigration du gouvernement qui limitent la liberté de circulation et la liberté de choisir une résidence soient supprimées pour toutes les personnes en situation régulière au Cambodge, car celles-ci ont un effet négatif sur le droit des personnes déplacées de regagner leurs foyers et leurs lieux d'origine.

Iraq

83. En Iraq, au problème du déplacements interne s'ajoute la répression chronique et une situation de violations flagrantes des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme en Iraq a expliqué qu'en mars 1991 des soulèvements populaires, tant dans le nord que dans le sud du pays, ont été suivis par des actions militaires du Gouvernement iraquien visant à rétablir le contrôle gouvernemental sur ces territoires. Ces événements ont précipité l'exode de près de 2 millions de personnes vers la Turquie et la République islamique d'Iran, et des milliers d'autres vers la Jordanie et l'Arabie saoudite. Une vaste opération coordonnée des Nations Unies fut entreprise suite à l'adoption par le Conseil de sécurité, le 5 avril 1991, de la résolution 688 (1991). Agissant sous l'autorité de la résolution 688, une coalition d'Etats institua une "zone d'exclusion aérienne" au nord du 36ème parallèle et créa une "zone de sécurité" qui a facilité le retour de la plupart des réfugiés vers de vastes zones des Gouvernorats d'Arbil, de Dohuk et de Sulaimaniah. Dans les "zones de sécurité" maintenues au nord de l'Iraq, se trouvent des dizaines de milliers de personnes déplacées de régions qui sont retournées sous contrôle gouvernemental, principalement dans le Gouvernorat de Tamim (Kirkouk). Un nombre inconnu de personnes se sont également déplacées de la zone des anciens marais au sud de l'Iraq à la suite d'activités militaires contre les Arabes vivant dans la région. Plus tard, il y a eu régulièrement des

rapports de déportations internes de citoyens iraqiens d'une partie à l'autre du pays, généralement des Kurdes iraqiens déportés vers le nord de la zone située hors du contrôle gouvernemental ou vers les gouvernorats du sud. Des rapports récents indiquent que de grands nombres de personnes résidant à Bagdad ont été contraintes légalement de retourner vers les gouvernorats de leurs ancêtres, dans un effort de réduire la charge sociale imposée à la vaste population de la capitale.

84. Dans son rapport le plus récent à l'Assemblée générale (A/49/651), le Rapporteur spécial a émis un certain nombre de recommandations qui, si elles étaient suivies d'effet, auraient des conséquences directes sur la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il a notamment recommandé que le gouvernement cesse immédiatement d'assécher les marais, les remette à l'eau et ne lance plus d'opérations militaires contre les populations civiles de la région des marais du sud; qu'il lève les embargos économiques qu'il impose au nord et au sud et qu'il coopère avec les organisations humanitaires internationales afin que celles-ci puissent apporter, partout dans le pays, des secours aux groupes dans le besoin; et qu'il accepte le déploiement dans l'ensemble du pays d'observateurs des Nations Unies chargés de surveiller la situation des droits de l'homme.

Myanmar

85. Le problème de la réinstallation forcée et du déplacement interne qui se sont produits sur une grande échelle au Myanmar au cours des six dernières années est une autre illustration des différentes manières dont prennent place les déplacements. Dans son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/49/594 et Add.1), et dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Myanmar a fait remarquer que depuis son indépendance en 1948 de l'administration coloniale britannique, le Myanmar (Birmanie, à l'époque), a souffert de conflits non résolus entre la plupart des minorités ethniques du pays et les autorités centrales. Ces conflits ont précipité les insurrections dans plusieurs parties du pays qui ont, selon des rapports, entraîné le déplacement de grands nombres de personnes à l'intérieur du territoire. En outre, dans les six dernières années, il a été estimé que plus d'un million de personnes avaient été réinstallées de force, sans compensation, dans de nouvelles villes, villages et camps de réinstallation dans lesquels elles sont, en fait, détenues. Ce déplacement est aussi attribué aux importants projets de développement entrepris par le gouvernement, qui a déplacé de grands nombres de personnes hors des terres destinées aux projets sans les avoir réinstallées ni indemnisées.

Zaire

86. Les personnes déplacées à l'intérieur du Zaire se trouvent pour la plupart dans le Kivu septentrional et au Shaba, et leur déplacement est attribué à la violence ethnique et politique dans ces régions. Ces problèmes sont étroitement liés à ceux de la population banyarwanda (des Rwandais qui ont vécu au Zaire depuis des générations), ainsi qu'à l'afflux récent de réfugiés hutus rwandais dans le pays, et démontrent la nécessité d'apporter des solutions régionales et globales aux déplacements internes. Le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme au Zaire a recommandé dans son rapport à la Commission (E/CN.4/1995/67) qu'une assistance au retour et à la réintégration

des personnes déplacées soit fournie d'urgence, en particulier pour celles se trouvant dans la région du Shaba. Il a également noté que le problème des confrontations ethniques et du déplacement dans le Kivu septentrional ne pourra pas être résolu tant que des solutions n'auront pas été trouvées à l'exode massif des réfugiés rwandais.

Autres pays

87. Le Rapporteur spécial chargé d'étudier les questions relatives aux exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (E/CN.4/1995/61) indique que les déplacements massifs à l'intérieur du Guatemala et de la Turquie sont le résultat des bombardements aveugles de peuplements civils dans le cadre de la stratégie gouvernementales anti-insurrectionnelle. Il se déclare préoccupé par des rapports d'exécutions et de menaces extrajudiciaires qui auraient été perpétrées par des forces de sécurité à l'encontre de personnes déplacées dans les zones rurales de la Colombie, du Pérou et de Djibouti. Il a demandé instamment à tous les gouvernements de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter les exodes massifs, et a présenté des recommandations destinées à prévenir les éruptions de violence à l'encontre des populations civiles lors des opérations anti-insurrectionnelles.

88. Selon des sources non gouvernementales, les déplacements internes constituent un problème grave dans un grand nombre de pays, bien qu'aucun mécanisme des Nations Unies dans ces pays n'établisse de rapports à leur sujet. Ces pays comprennent : l'Angola, l'Azerbaïdjan, l'Ethiopie, la Géorgie, le Guatemala, Haïti, l'Inde, le Libéria, le Mozambique, le Pérou, les Philippines, la Russie (Chechnya), le Sierra Leone et la Turquie. En outre, dans certains cas, il y a peu de présence internationale de quelque sorte.

89. Le représentant prie instamment les mécanismes des droits de l'homme et les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs à divers thèmes, ainsi que les organisations des Nations Unies présentes dans ces pays, de porter une attention particulière au problème du déplacement interne, de lui fournir toute l'information pertinente et de lui soumettre des recommandations sur les actions à entreprendre.

D. Moyens à disposition pour les visites de pays

90. Il est évident que le déplacement interne est un phénomène global qui nécessite une surveillance et un suivi constants. Toutefois, de sérieuses limites dans les ressources réduisent considérablement le nombre de missions que le représentant peut entreprendre dans les pays concernés, la durée de ces missions, et le personnel (composé pour l'instant d'une seule personne) pouvant effectuer les préparatifs logistiques, accompagner le représentant, et assumer les tâches de suivi. Ces facteurs nuisent sérieusement à la capacité du représentant de surveiller les situations de déplacements internes aussi efficacement que celles-ci l'exigeraient. Pour l'instant, seul un nombre limité de missions peut être entrepris chaque année, sans provision ni fonds disponibles pour les activités de suivi, et sans possibilité de recruter des spécialistes bénévoles ou même d'utiliser leurs services. Bien que, l'année dernière, le Centre pour les droits de l'homme ait pu assurer un financement qui a permis une augmentation modeste du nombre de missions, il est indispensable d'assurer une surveillance sur le terrain bien plus étendue, et la durée des

missions doit être suffisante pour permettre des discussions intensives avec les autorités, les organisations internationales, les ONG et les personnes déplacées.

91. Il serait indispensable de disposer de davantage de fonds et de personnel pour effectuer davantage d'observations sur le terrain. Des missions conjointes avec des rapporteurs par pays ou par thèmes de la Commission ont été envisagées et devraient être poursuivies, étant donné qu'elles sont d'un bon rapport coût/efficacité tant pour le gouvernement concerné que pour les ressources disponibles au sein du système des Nations Unies. La possibilité de faire appel aux membres d'ONG et à d'autres spécialistes bénévoles, qui pourraient faire bénéficier de leur expertise dans des situations et questions spécifiques, doit aussi être considérée. Le mandat du représentant pourrait également bénéficier grandement de missions sur le terrain réalisées par des agences des Nations Unies, des ONG et des organismes d'experts s'intéressant aux questions de déplacement interne. Travailler en collaboration avec des experts et des institutions spécialisées permettrait au représentant d'assumer de manière plus efficace les responsabilités qui lui sont assignées au titre de son mandat. En raison des difficultés de trouver le bon équilibre entre le droit à la souveraineté et la nécessité de répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays, il convient d'exercer une prudence considérable dans la sélection, l'acceptation et la gestion du soutien d'organismes bénévoles privés.

III. COLLECTE DE L'INFORMATION

A. Sources d'information

92. Pour exercer son mandat, assurer le suivi et s'engager dans des activités préventives, le représentant doit disposer d'informations crédibles et à jour, obtenues soit par des missions de pays particuliers, soit en établissant des profils de pays. A l'heure actuelle, les principales sources d'information disponibles sur les personnes déplacées dans leur propre pays sont celles fournies par les missions d'établissement des faits; les rapports d'autres mécanismes des Nations Unies chargés des questions de droits de l'homme, traités par le Centre pour les droits de l'homme; les rapports des agences des Nations Unies sur le terrain; les rapports d'ONG; et les communications par des gouvernements.

93. Les informations relatives au déplacement interne sont rassemblées par un grand nombre d'organisations présentes sur le terrain, et certaines sont diffusées au public sous forme de rapports, en particulier ceux publiés par des ONG. Mais une grande partie de l'information demeure confidentielle, en particulier lorsqu'elle est collectée par des organismes intergouvernementaux. Sous la supervision du DHA, la partie de l'information relative aux cas de déplacement interne dans des pays particuliers est partagée entre les différentes organisations. Toutefois, cette information n'est ni systématiquement collectée, ni informatisée.

94. Le Centre de documentation du HCR sur les réfugiés a fait une tentative de systématiser la collecte d'informations. Quelques-unes des bases de données du CDR sur les personnes déplacées dans leur propre pays ont été utilisées dans la préparation de missions de pays et de rapports; toutefois, l'accès à cette

information n'est pas automatique dans la mesure où le bureau responsable au Centre pour les droits de l'homme n'est pas encore relié à INTERNET ou à d'autres réseaux électroniques. Il convient de mentionner qu'une partie de l'information fournie par les délégations du HCR est confidentielle et ne peut donc être utilisée sans faire preuve de discernement. En outre, comme le HCR n'est pas présent dans toutes les situations de déplacement interne, il ne dispose pas d'informations sur toutes les situations.

95. Bien qu'il coordonne les consultations interorganisations sur l'alerte rapide relative à des déplacements massifs, et que le coordonnateur des secours d'urgence soit devenu l'interlocuteur central pour la coordination de l'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, le DAH n'a pas encore élaboré de système de collecte de l'information sur le déplacement interne. En décembre 1994, le Comité permanent interorganisations a recommandé que le coordonnateur des secours d'urgence crée des moyens suffisants pour coordonner la réaction internationale en cas de problèmes du déplacement interne (voir chapitre V). Ce qui implique de mettre en place les moyens de recueillir et de traiter l'information de manière adéquate.

96. Plusieurs ONG ont commencé à rassembler de la documentation et des informations sur le déplacement interne, et quelques-unes ont fait des tentatives de systématiser la collecte d'information dans des pays particuliers 18/, mais à ce jour il n'existe aucun système global d'information.

B. Elaboration d'un système d'information

97. Il serait nécessaire de disposer d'un centre d'information semblable à celui du Centre de documentation sur les réfugiés créé par le HCR pour recueillir des données sur les populations déplacées dans leur propre pays sur une base mondiale. Un tel centre conçu spécifiquement pour les besoins des personnes déplacées aiderait grandement à identifier les problèmes auxquels celles-ci sont confrontées et à alerter les organes des Nations Unies sur des situations nécessitant leur attention. La création d'un centre serait également extrêmement utile pour s'assurer que des situations de déplacement interne ne sont pas négligées ou oubliées, et que les situations graves sont détectées et bien documentées.

98. La collecte de l'information a besoin d'être systématisée afin de fournir un ensemble d'informations sur les divers aspects du déplacement interne, sur la manière dont ce problème se manifeste dans des pays particuliers, sur les remèdes qui y sont apportés par les gouvernements et la communauté internationale, et sur les lacunes restant à combler. De manière plus précise, cette information rassemblerait un ensemble de faits liés au déplacement, tels

18/ Des ONG telles que le U.S. Committee for Refugees, le Refugee Policy Group et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont commencé de recueillir des informations sur le déplacement interne. En ex-Yougoslavie, un système d'information YugoNet ONG-HCR a été établi sur le terrain (Zagreb) dès le début de l'urgence. Il s'est avéré efficace en ce qu'il a permis d'augmenter l'échange d'informations parmi les ONG et entre ces organisations et les agences des Nations Unies sur des questions liées aux besoins humanitaires et aux droits de l'homme, ainsi qu'aux efforts de coordination opérationnelle.

que le contexte économique, politique et historique; les traditions migratoires; les nombres de personnes déplacées et comment elles sont définies et identifiées; les différents groupes de personnes déplacées; les statistiques démographiques, moyens de subsistance, arrangements relatifs à l'hébergement et au logement; des préoccupations en matière de protection telles que des menaces à la vie ou à l'intégrité physique; des restrictions à l'égard de la liberté de mouvement, de l'emploi, de l'éducation et de l'accès aux tribunaux; les dilemmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques et des programmes pour traiter des questions de personnes déplacées; les possibilités de formation professionnelle, de projets rémunérateurs et d'autosuffisance de ces personnes; le cadre institutionnel national et local pour traiter de ces problèmes et la capacité de réaction des gouvernements et de la communauté internationale.

99. Une attention particulière doit être accordée à la collecte d'informations spécifiques aux problèmes des femmes. Peu d'informations existent actuellement sur le nombre de femmes chefs de familles, de femmes seules non accompagnées ou de jeunes filles d'âge scolaire parmi des personnes déplacées dans leur propre pays. Les situations d'urgence et les problèmes d'accès rendent certes difficile la collecte d'une telle information. Toutefois, il est essentiel à toute programmation efficace de disposer d'une information exacte portant plus particulièrement sur les femmes. Le programme Femmes africaines en crise de l'UNIFEM, basé à Nairobi, a commencé de recueillir des données démographiques dans des lieux où des projets sont planifiés à l'attention des personnes déplacées. Etant donné que les organisations de secours et de développement s'occupent de plus en plus des personnes déplacées dans leur propre pays, il va devenir essentiel de disposer d'informations sur les qualifications et les capacités de ces populations.

100. Des méthodologies doivent également être élaborées pour aborder comme il convient la collecte de données et de la compilation de statistiques exactes sur les populations déplacées dans leur propre pays. On pourrait envisager une présentation standard de traitement d'une telle information. Cela pourrait devenir une riche source d'information, qui pourrait être facilitée par l'utilisation de réseaux électroniques auxquels il est prévu que le Centre pour les droits de l'homme commence à participer dans un proche avenir. Il serait également utile d'obtenir des ressources pour la publication de rapports périodiques sur la situation dans des pays connaissant de graves problèmes de déplacement interne.

101. L'absence d'un organe central au sein du système des Nations Unies chargé de rassembler l'information sur les personnes déplacées dans leur propre pays est une sérieuse lacune. Bien que des voix se soient élevées pour espérer que le HCR ou le DAH entreprennent de créer un centre d'information sur les personnes déplacées, cela ne s'est pas, jusqu'à présent, avéré être une hypothèse réaliste. A l'heure actuelle, il existe aucun bureau des Nations Unies qui recueille systématiquement les données relatives à tous les cas graves de déplacement interne.

102. Le bureau du représentant devrait être en mesure de regrouper les informations dont disposent le Centre de documentation du HCR sur les réfugiés, le Département des affaires humanitaires, les organismes humanitaires sur le terrain, le Centre pour les droits de l'homme, les organisations et institutions hors du système des Nations Unies, et les personnes déplacées elles-mêmes. Pour

y parvenir, il est nécessaire de disposer du personnel et des ressources appropriés. Il a été suggéré que les ONG établissent des réseaux d'information en collaboration avec le représentant et que l'on crée des réseaux régionaux d'échange d'informations. Il conviendrait d'encourager l'adoption d'arrangements de collaboration pour ce qui concerne l'apport des ressources nécessaires et le partage de l'information.

103. Le déploiement de responsables de droits de l'homme sur le terrain, dans les lieux où se trouvent de grands nombres de personnes déplacées dans leur propre pays, pourrait beaucoup aider à la collecte de l'information. Par exemple, une source d'information qui deviendra de plus en plus importante dans l'avenir est le lancement d'opérations sur le terrain par le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Il est donc important d'élaborer une série de lignes directrices sur la collecte d'information sur des questions de déplacement interne, à distribuer aux bureaux de droits de l'homme sur le terrain, aux rapporteurs et groupes de travail appropriés de la Commission et de la Sous Commission, et aux organisations et ONG humanitaires sur le terrain.

Alerte rapide

104. L'alerte rapide figure sur la liste des priorités de nombreuses organisations depuis plusieurs années, et les ONG et les gouvernements lancent régulièrement des appels pour que des systèmes plus élaborés soient créés au sein des Nations Unies afin d'accélérer le traitement de l'information venue de zones d'urgence. Toutefois, leur expérience leur a démontré que l'alerte rapide serait vaine tant qu'il n'y aurait pas d'"écoute rapide" correspondante de la part de la communauté internationale. Il est prévu que la consultation spéciale chargée de la question de l'alerte rapide en cas de nouveaux courants de réfugiés et de personnes déplacées soumette en 1995 son rapport final au Comité administratif de coordination (CAC), dans lequel il traitera de quelques-unes des questions les plus importantes relatives à ce processus. Il a été proposé que le représentant soit invité à participer aux travaux de la consultation et qu'il prenne part aux conclusions de ces rencontres. Le représentant devrait être étroitement associé aux activités d'alerte rapide et aux mécanismes établis afin d'être davantage en position d'identifier des situations qui pourraient conduire à des déplacements massifs, et de mobiliser l'action nécessaire à entreprendre pour les éviter.

IV. NORMES JURIDIQUES

105. L'intérêt de disposer d'un cadre juridique propre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays est apparu de plus en plus évident. A l'heure actuelle, il n'existe aucune formulation de principes juridiques applicables aux personnes déplacées et aucun instrument ne porte plus précisément sur leurs besoins. L'élaboration d'un instrument spécifique serait particulièrement utile dans les dialogues et discussions avec les gouvernements et d'autres intéressés dans les pays concernés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Département des affaires humanitaires ont tous deux souligné l'importance de mettre en place un cadre juridique qui pourrait être utilisé par les organisations humanitaires dans leurs discussions avec les autorités pertinentes.

106. Bien que la controverse qui consiste à se demander si les personnes déplacées dans leur propre pays entrent bien dans le champ d'application des dispositions existantes du droit international persiste entre les juristes, la nécessité d'établir un recueil des normes juridiques existantes, de les examiner pour apprécier si les personnes déplacées entrent bien dans leur champ d'application, et de combler les lacunes éventuelles, fait l'objet d'un consensus. Bien que la mise en application des normes demeure un véritable défi, l'intérêt d'identifier les principes juridiques applicables aux personnes déplacées et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur ce problème, et sur la nécessité d'y apporter des solutions, est largement reconnu. L'étude complète de 1993 a conclu qu'il serait utile d'établir un recueil des règles internationales existantes les plus adaptées à la protection des droits des personnes déplacées dans leur propre pays, et des observations à leur égard, et de préparer leur élaboration et leur inclusion futures dans un ensemble de principes. Tant la Commission des droits de l'homme que l'Assemblée générale ont encouragé la préparation d'une compilation des normes existantes et des observations à leur égard.

107. Cette section du rapport décrit les actions déjà accomplies pour ce qui concerne la compilation et l'analyse des normes juridiques et l'identification des lacunes dans le droit. Elle examine également les questions de définitions et les travaux de la Commission et de la Sous-Commission en vue de l'élaboration de normes dans les domaines des évictions forcées, des transferts de populations, de la liberté de déplacement, et des liens entre les droits de l'homme et les activités humanitaires. Enfin, il observe les progrès réalisés vers de l'élaboration d'un cadre juridique.

A. Compilation de normes

108. A la demande du représentant, la compilation des normes juridiques a été entreprise par trois institutions hautement accréditées. L'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme a préparé un recueil des normes et observations, et la Société américaine de droit international, conjointement avec l'International Human Rights Law Group (Washington D.C.) en ont établi une autre. Une table ronde de juristes, tenue sous les auspices du Gouvernement autrichien en octobre 1994, a donné la possibilité à des experts et à des représentants d'organisations internationales de comparer et de commenter les deux compilations et les observations y relatives. Les documents ont été publiés comme documents de travail dans un document de conférence figurant en addendum au présent rapport (Add.3 et E/CN.4/1994/CRP.1); ils fourniront la base de l'élaboration d'un ensemble de principes qui sera présenté à la Commission pour examen dans un proche avenir.

109. Le premier document fournit un récapitulatif des dispositions figurant dans le droit international humanitaire et des droits de l'homme et considérées comme étant les plus appropriées pour assurer la protection des personnes déplacées dans leur propre pays ("méthode des droits"). Le second suit une "méthode des besoins", c'est-à-dire tente d'identifier les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays et de décrire les droits de l'homme et le droit humanitaire pertinents visant à répondre à ces besoins dans trois catégories : les situations de tensions et troubles internes; les conflits armés non internationaux; et les conflits armés internationaux. Le second document, qui est toujours en cours d'élaboration, sera soumis pour examen lors d'une seconde

rencontre d'experts qui se tiendra à Vienne en 1995. Ces experts devraient aussi, lors de cette réunion, travailler sur l'édification d'un ensemble de principes applicables aux personnes déplacées dans leur propre pays.

110. Les travaux réalisés jusqu'à présent devraient constituer une base juridique importante pouvant être utilisée par le représentant, les gouvernements concernés, et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales oeuvrant à fournir une assistance et une protection aux personnes déplacées dans leur propre pays. Ils ont déjà clarifié l'étendue des protections juridiques existantes. Dans certains cas il est possible d'appliquer certaines règles générales existantes, tandis que dans d'autres, il peut être préférable de formuler des règles de protection plus directement adaptées aux besoins des personnes déplacées.

111. En l'état actuel des choses, les personnes déplacées dans leur propre pays ne sont pas suffisamment protégées au titre du droit international, notamment celles qui se trouvent dans des situations au seuil de l'application du droit humanitaire et dans lesquelles les garanties en matière de droits de l'homme, pourtant cruciales aux personnes déplacées, ne sont pas accordées, ou sont restreintes. Un vide juridique similaire existe dans des Etats qui n'ont pas ratifié les traités fondamentaux régissant les droits de l'homme et le droit humanitaire. Les personnes déplacées se trouvant dans des situations autres que des conflits armés, où les éléments non gouvernementaux exercent un contrôle ou une influence, ne sont également pas suffisamment protégées. Dans de telles situations, dans lesquelles ces éléments exercent de la violence, les actes d'agression ne constituent généralement pas des violations du droit international des droits de l'homme, mais des infractions aux lois nationales du pays.

112. Les obligations des Etats d'octroyer l'accès à des organisations internationales afin que celles-ci puissent fournir protection et assistance est une domaine qui nécessite des recherches supplémentaires. Tant légalement qu'en pratique, le consentement de l'Etat concerné est normalement indispensable. Par ailleurs, les organisations humanitaires cherchent activement à avoir libre accès aux personnes déplacées 19/, et les résolutions du Conseil de sécurité ont, à l'occasion, également demandé que cet accès leur soit accordé 20/.

19/ L'Assemblée générale, dans sa résolution 46/182 sur le Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies, a réaffirmé dans le paragraphe 3 de l'Annexe que l'aide ne devrait être fournie que sur la base d'un appel du pays touché et avec le plein respect de son intégrité territoriale. Toutefois, elle a autorisé le Coordonnateur des secours d'urgence de "faciliter activement ... l'accès des organisations opérationnelles aux zones sinistrées, pour permettre la fourniture rapide d'une aide d'urgence, en obtenant le consentement de toutes les parties concernées" (par. 35 d). Obtenir le consentement semble sous-entendre que le Coordonnateur a l'autorité de prendre les actions nécessaires pour y parvenir.

20/ Résolution du Conseil de sécurité 688 (1991) du 5 avril 1991. Voir aussi Conséquences des activités humanitaires pour l'exercice des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/1994/39), aux pages 8 et 9; et Louis Henkin, Humanitarian Intervention et Roberta Cohen, Strengthening International Protection for Internally Displaced Persons, dans Human Rights: An Agenda for the Next Century, The American Society of International Law, Washington D.C., 1994.

Un commentateur a soutenu qu'un refus arbitraire de permettre la gestion de secours humanitaires en faveur de personnes déplacées dans leur propre pays, en violation de leurs droits de l'homme, peut constituer un abus de droit et ne peut empêcher que les Nations Unies s'acquittent des tâches qui leur ont été conférées par la Charte 21/. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a récemment prié instamment les gouvernements et toutes les parties concernées de reconnaître le droit à l'assistance humanitaire des victimes de guerre et des personnes déplacées, et de permettre les organisations humanitaires d'avoir accès à toutes ces populations, en particulier en respectant l'impartialité et la neutralité de l'aide humanitaire et en permettant sa distribution en toute sécurité 22/.

113. Les deux documents produits sur demande du représentant arrivent à des conclusions similaires quant à la nécessité d'élaborer un ensemble de principes, portant surtout sur les domaines qui apparaissent obscurs sur un plan juridique ou auxquels une clarification des normes juridiques serait profitable.

114. Il est prévu que la compilation de normes et d'observations, dans sa forme finale, comprendra un recueil des dispositions existantes des droits de l'homme et du droit humanitaire internationaux, de la jurisprudence et du "droit souple", ainsi que des commentaires détaillés sur les normes les plus pertinentes. Dans la mesure du possible, chaque besoin identifié sera couvert par une disposition ou une norme prévoyant un droit ou une protection légale correspondant. Un tel document serait utile aux praticiens des organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales s'occupant de protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

115. Il convient de souligner que si les normes existant en matière de droits de l'homme et humanitaire sont appliquées de manière adéquate, les problèmes auxquels sont confrontées les personnes déplacées dans leur propre pays pourront perdre considérablement de leur importance. C'est pourquoi les initiatives et les conférences intergouvernementales, telles que le Séminaire sur la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Harare, 16-18 février 1994) et le Colloque international en commémoration du dixième anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (San José, 5-7 décembre 1994) ont, dans leurs conclusions, prié instamment les gouvernements et les autres parties concernées de respecter les droits de l'homme et le droit humanitaire et d'appliquer les instruments obligatoires.

21/ Voir Richard Plender, The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced, International Journal of Refugee Law, Vol. 6, No 3, page 356 (1994). Richard Plender suggère également (page 353) qu'en ce qui concerne les propositions relatives à l'établissement de nouvelles règles normatives sur le droit d'accès de l'aide humanitaire, il pourrait être plus facile d'amender l'article 1 b) du projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, 18 juin 1984).

22/ Déclaration finale du Séminaire sur la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Harare, 16-18 février 1994.

B. Questions de définition

116. La manière dont "la personne déplacée dans son propre pays" doit être définie est une question qui se trouve au coeur de nombreuses délibérations. Lorsque, il y a trois ans, le Conseil économique et social des Nations Unies a examiné pour la première fois la question des personnes déplacées, il s'en est remis à la définition figurant dans le rapport analytique de 1992 du Secrétaire général, qui décrit les personnes déplacées dans leur propre pays comme des "personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement ou 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" 23/. Cette définition a été désignée comme étant celle sur laquelle doit se baser le représentant du Secrétaire général dans l'exercice de son mandat. Il s'agit pour l'essentiel d'une description adéquate du phénomène du déplacement interne. Elle comporte les deux éléments cruciaux du déplacement interne : le fait d'avoir été déplacé par la force et celui d'être resté à l'intérieur des frontières nationales 24/. Elle énumère également les principales causes du déplacement.

117. Cette définition semble comprendre les éléments qui devront être utilisés pour définir une catégorie de personnes auxquelles une organisation appropriée pourrait apporter assistance et protection dans une situation d'urgence 25/. Les agents sur le terrain sont apparemment d'accord pour reconnaître que cette définition peut être utile d'un point de vue opérationnel 26/.

118. Toutefois, il n'existe pas d'engagement ferme quant à ce que devrait recouvrir cette définition. Certains, par exemple, préféreraient voir les personnes déplacées dans leur propre pays définies comme des personnes se trouvant dans une situation similaire à celle de réfugiés n'ayant pas traversé les frontières de leur pays. Comme il a été noté dans de précédents rapports, il y a de bonnes raisons d'appuyer l'assertion selon laquelle la définition devrait se concentrer sur les personnes qui, si elles avaient quitté ce propre pays, serait considérées comme des réfugiés 27/. En particulier, l'adoption d'une définition similaire à celle du réfugié apparaissant dans la Convention de 1969

23/ Voir note 2 plus haut.

24/ Voir Francis M. Deng, Protection internationale des personnes déplacées dans leur propre pays, Symposium OUA/HCR sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique, Addis Abeba, 5-7 septembre 1994.

25/ Voir Richard Plender, op. cit.

26/ Voir Conseil norvégien pour les réfugiés, The Ground Level Experience, op. cit.

27/ UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (septembre 1994). Voir aussi l'Etude complète établie par M. Francis Deng, représentant du Secrétaire général, sur les questions de droits de l'homme liées aux personnes déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1993/35, Annexe, par. 50).

de l'Organisation de l'Unité africaine 28/ et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 est favorisée 29/. Parmi les définitions qui suivent ce modèle figurent celle qui a été adoptée par la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA) de 1989 30/, et celle qu'utilise le mécanisme permanent de consultation chargé des personnes déplacées dans les Amériques (CPDIA) 31/. Ces définitions insistent sur un élément présumé de crainte de persécution et sur le besoin de protection contre des violations des droits de l'homme à grande échelle lors de troubles internes ou de conflits

28/ Organisation de l'unité africaine, Convention du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Nations Unies, Recueil des traités, vol. 1001, No 14,691, entrée en application le 20 juin 1974. La définition se lit comme suit :

- "1. ... le terme 'réfugié' s'applique à toute personne qui, 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 et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays
- "2. Le terme 'réfugié' s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité" (soulignement rajouté).

29/ Déclaration de Carthagène sur les réfugiés. Voir Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, OEA/SER L/V/II 66, doc. 10 (1984).

30/ "Les personnes déplacées sont des 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". Cité dans l'Etude globale, op. cit., par. 39.

31/ Une personne déplacée dans son propre pays est "toute personne qui a été forcée de se déplacer à l'intérieur du territoire national en abandonnant son lieu de résidence ou son occupation habituelle parce que sa vie, son intégrité physique ou sa liberté sont rendues précaires ou sont menacées du fait de l'existence d'une des situations suivantes provoquées par l'homme : conflit armé intérieur, troubles ou tensions internes, violence généralisée, violations massives des droits de l'homme ou autres événements découlant de situations antérieures pouvant troubler ou troublant radicalement l'ordre public". Cité en addendum 1 au présent rapport, par. 12.

armés qui en découle 32/; ce qui est conforme avec les intérêts propres de la Commission à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays, et avec les actions prises à leur attention.

119. D'aucuns s'opposent à l'inclusion des catastrophes naturelles dans la définition, car les personnes déplacées par de tels événements ne pourraient pas prétendre au statut de réfugiés 33/. D'autres, toutefois, considèrent que cette catégorie de déplacements doit entrer dans le cadre du mandat. Ils soutiennent que les catastrophes naturelles telles que la famine sont trop souvent, en réalité, des catastrophes "causées par l'homme", ou que la réaction des autorités nationales est si inappropriée qu'il est indispensable d'en appeler à l'attention internationale. En outre, il y a eu des cas bien documentés de déplacements massifs résultant d'un ensemble de causes naturelles et de motifs raciaux, sociaux et politiques qui ont été accompagnés de violations largement répandues des droits de l'homme. Evidemment, les personnes déplacées par une catastrophe naturelle bénéficient en général de la protection et de l'aide de leur gouvernement ou de la communauté internationale sans discrimination, ce qui ne nécessite pas une intervention internationale.

120. D'autres encore voudraient voir la définition s'élargir pour y inclure des personnes réinstallées à la suite de projets de développement, ainsi que les personnes déplacées retournant chez elles, ou celles qui sont rapatriées dans

32/ Voir par exemple la définition proposée par Richard Plender : toute personne qui, craignant avec raison, d'être persécutée ou tuée, blessée, privée de liberté ou des nécessités de base de la vie, du fait d'un conflit militaire ou paramilitaire ou d'autres circonstances qui troublent gravement l'ordre public, et qui a été forcée de quitter son foyer mais n'est pas en mesure de rester dans le pays de sa nationalité, ou d'y retourner. Voir Richard Plender, *op. cit.* Voir aussi Rainer Hofmann, rapporteur du Comité de l'Association de droit international au Comité sur les questions de personnes déplacées dans leur propre pays, 66ème conférence, Buenos Aires, 14-20 août 1994 (document sur dossier au Secrétariat). Rainer Hoffmann suggère que la définition de travail n'englobe pas les catastrophes naturelles ou causées par l'homme car, dans ces cas, les personnes déplacées ne sont pas privées de l'assistance ou de la protection de leur gouvernement, et parce que si elles ont traversé une frontière internationale elles ne peuvent répondre à la définition de réfugiés, l'élément de persécution étant absent. Il propose la définition suivante : le terme "personne déplacée dans son propre pays" doit s'appliquer à toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier, ou du fait d'une agression extérieure, d'une occupation étrangère, d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme fondamentaux, ou d'un déplacement forcé, a été contraint de quitter sa résidence habituelle; et qui se trouve sur le territoire de son propre pays, dont le gouvernement n'est pas désireux, ni en position, de la protéger efficacement contre de tels actes ou contre les effets résultants de ces actes ou de ces situations.

33/ Voir Rainer Hoffmann, *ibid.*

leurs régions d'origine depuis l'étranger mais ont perdu leur terre, leur maison ou leurs moyens de production 34/.

121. L'expression fuyant "en grand nombre" a également été l'objet de discussions. Certaines organisations des Nations Unies favorisent cette formulation car elle décrit le type de tragédie qui attire de manière plus sûre l'attention de la communauté internationale. D'autres, toutefois, craignent qu'elle n'exclue des individus fuyant seuls ou en petit nombre, préoccupation également soulevée par des groupements de droits de l'homme, des gouvernements et des agences de secours. Le problème est apparu lors de la mission en Colombie, où les personnes déplacées rencontrées avaient fui en petit nombre 35/.

122. La question de savoir s'il ne serait pas préférable d'utiliser une seule définition pour toutes les personnes déplacées, qu'elles se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur de leur propre pays, a également été posée 36/. Il semble toutefois improbable que la communauté internationale soit prête à envisager cette hypothèse. En outre, traverser une frontière internationale signifie que la personne tombe sous une souveraineté nationale différente, qui entraîne à son égard des obligations fondées sur une autre base légale que celle déterminant les devoirs à remplir par un Etat vis-à-vis de ses propres citoyens.

123. Il convient enfin de noter que certains se demandent s'il devrait vraiment exister une définition. Ils s'inquiètent d'une définition qui mettrait de côté des gens ne répondant pas au critère "formel". Selon eux, il faudrait prêter attention à toutes les personnes "dans le besoin", c'est-à-dire que l'assistance devrait être accordée aux communautés sur la base de leurs besoins et non sur la base du statut de réfugiés ou de personnes déplacées qui en font partie 37/. Dans de telles circonstances, l'assistance et la protection devraient être fournies à toutes les personnes à risque. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), par exemple, fournit assistance et protection à tous les civils victimes de conflit armé non international, qu'ils soient déplacés ou non; le HCR a également orienté son assistance vers toutes les personnes affectées. Il est toutefois bien établi que les personnes déplacées dans leur propre pays ont souvent en commun certains problèmes et caractéristiques qui doivent être énoncés en détail. Il n'est pas seulement nécessaire mais urgent de prêter une attention particulière aux droits et aux besoins de millions de personnes de par le monde qui entrent dans ce groupe spécifique. Trop souvent, la population-cible recevant assistance et protection n'inclut pas comme il

34/ Voir Conseil norvégien pour les réfugiés, The Ground Level Experience, op. cit.

35/ Voir addendum 1 au présent rapport, paras 108 et 110.

36/ Voir, de manière générale, Luke T. Lee, Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis? (1994), mis sur dossier au Secrétariat.

37/ Voir Conseil norvégien pour les réfugiés, The Ground Level Experience, op. cit. Voir aussi UNHCR's Operational Experience, op. cit., pages 76-77.

conviendrait les personnes déplacées dans leur propre pays. Il est incontestable, par exemple, qu'il existe une différence considérable dans la manière dont les réfugiés et les personnes déplacées sont perçus et traités par la communauté internationale, même lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes similaires, parfois dans presque les mêmes circonstances. Le principal objectif d'une définition n'est pas de créer une nouvelle catégorie de personnes ayant des droits particuliers, mais de s'assurer que la protection reconnue comme le droit des individus dans certaines situations soit étendue à d'autres se trouvant dans une situation analogue, et de promouvoir ainsi une démarche plus harmonieuse et plus cohérente en matière de droits de l'homme.

124. On doit s'attendre à ce que la définition de "personne déplacée dans son propre pays" soit utilisée dans toute une variété de contextes afin que les droits et responsabilités correspondants soient assignés aux individus et aux autorités. Puisque les actions prises dans un cadre légal doivent être comprises et poursuivies en tenant compte de leurs implications en matière d'attribution et de partage des droits et des responsabilités et, dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays, du rôle spécifique de la communauté internationale en matière de protection, la définition doit garder un certain degré de flexibilité et permettre une reconnaissance de prime abord de nature déclarative. L'énumération des causes doit être indicative plutôt qu'exhaustive. En outre, une définition doit atteindre un degré suffisant de précision en conformité avec les principes que chacun doit connaître pour savoir comment se comporter pour ce qui concerne ses droits que ses devoirs 38/.

125. La table ronde de juristes tenue à Vienne a recommandé que le représentant accorde encore davantage d'attention à la définition des personnes déplacées à utiliser, en particulier pour ce qui concerne les termes "leurs foyers", "en grand nombre", et "leur propre pays". Les participants ont suggéré que l'on règle ces questions en amendant la définition de travail comme suit : "Personnes ou groupes de personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers ou leurs lieux de résidence habituelle soudainement ou de manière imprévue 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 n'ont pas traversé une frontière nationale reconnue comme telle au plan international".

126. Il est à prévoir que lorsque le projet d'ensemble de principes sur les personnes déplacées dans leur propre pays sera prêt, ces points, et d'autres, seront discutés, et qu'une définition de travail sera finalisée. L'adoption d'une telle définition la recherche et l'enregistrement de statistiques et autres données sur les personnes déplacées dans leur propre pays et sera utile pour les agences opérationnelles sur le terrain. Mais en même temps, la définition devra être à la fois suffisamment flexible et précise pour couvrir les personnes qui ont le plus besoin de protection et d'assistance. Il ne fait pas de doute qu'il faudra trouver un juste équilibre entre une définition trop étroite risquant d'exclure des individus et une définition trop large qui s'avérerait ingérable en termes opérationnels.

127. Le terme "protection" doit aussi être clarifié. De nombreuses ONG locales ont tendance à considérer la protection comme une question purement humanitaire

38/ Voir Francis M. Deng, note 24 plus haut.

faisant partie intégrante de l'assistance ("sauver des vies en apportant une aide", comme l'a dit le responsable d'une ONG), et non pas comme une question liée directement aux droits de l'homme. Selon l'enquête du Conseil norvégien pour les réfugiés, seules quelques-unes des ONG locales reconnaissent que les droits de l'homme sont à la base de la protection. Soit ce lien entre la protection et les droits de l'homme était trop évident pour être mentionné, soit les agents sur le terrain sont plus habitués à penser que les personnes déplacées ont des besoins à satisfaire plutôt que des droits légaux à faire respecter.

C. Autres normes pertinentes

128. Des initiatives récentes de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sont directement liées aux normes applicables aux personnes déplacées dans leur propre pays, en particulier ses travaux sur la liberté de mouvement et les cas dans lesquels les déplacements forcés de population sont interdits. Dans sa résolution 1990/17, la Commission a décidé d'examiner sur l'angle des droits de l'homme la question du transfert de population, y compris l'implantation de colons et, dans sa résolution 1992/28, a chargé deux de ses membres, en qualité de rapporteurs spéciaux, d'établir une étude préliminaire sur les transferts de populations, considérés sur l'angle des droits de l'homme. Deux rapports ont été soumis par la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1993/17 et Corr.1 et E/CN.4/Sub.2/1994/18 et Corr.1). Le premier rapport a cherché à étudier le phénomène des transferts forcés de populations de manière globale. Le second s'est concentré sur des domaines précis dans le but d'évaluer la structure normative applicable au transfert de population. Il fait valoir les normes relatives aux droits de l'homme sont un moyen de définir le comportement des Etats en ce qui concerne la protection des populations face aux déplacements arbitraires et au cours de ces déplacements. Il propose de manière générale que le droit international interdise le transfert des personnes et l'implantation de colons et décrit également certaines normes permissives du droit international qui justifieraient le transfert de populations. Il observe également que le déni des droits économiques, sociaux et culturels peut provoquer des mouvements massifs de population. Il a ensuite constaté que les normes générales applicables aux conflits tant internes qu'internationaux interdisent le déplacement contre leur gré de populations civiles. Il a enfin examiné la question de la responsabilité des Etats et du transfert de population.

129. Par ailleurs, la Sous-Commission, à sa quarante-sixième session, a adopté la résolution 1994/24 intitulée "Le droit à la liberté de circulation" dans laquelle elle a affirmé le droit des personnes de vivre en paix dans leur propre foyer, sur leurs terres et dans leur pays; elle a également affirmé le droit des réfugiés et des personnes déplacées de revenir, dans des conditions de sécurité et de dignité, dans leur pays d'origine et/ou sur le territoire de ce pays, dans leur lieu d'origine ou celui de leur choix; elle a prié instamment les gouvernements et autres intéressés de faire tout leur possible pour mettre fin une fois pour toutes à toutes les pratiques de déplacement forcé, de transfert de population et de "nettoyage ethnique" en violation des normes juridiques internationales; et elle a décidé d'inscrire au titre du point de l'ordre du jour intitulé "Liberté de circulation" un point particulier relatif aux questions de déplacement intitulé "Déplacements de populations" et de garder à l'examen la question du respect du droit de la liberté de circulation, notamment

le droit de demeurer dans un pays et le droit de retour. Il s'agit là d'une évolution importante dans la mesure où elle rationalise les travaux de la Sous-Commission en matière de déplacement.

130. La Déclaration des règles minimales d'humanité (Déclaration de Turku/Abo, voir E/CN.4/1995/116), que la Sous-Commission a transmise pour examen à la Commission en août 1994 en vue de l'élaborer plus avant et, à terme, de l'adopter, a également directement trait aux aspects juridiques du déplacement interne. La Déclaration énumère les règles minimales d'humanité qui sont, et devraient être, applicables dans toutes les situations, notamment les situations intérieures de violence, de troubles, de tensions ou de danger public exceptionnel, et auxquelles il ne peut être dérogé en aucune circonstance.

131. D'autres mandats de la Commission et de la Sous-Commission ont aussi un rapport direct avec le mandat des personnes déplacées dans leur propre pays. En particulier, le Groupe de travail sur les populations autochtones, dans son projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones tel qu'adopté à la quarante-sixième session de la Sous-Commission, aborde la question de leur réinstallation forcée et déclare qu'ils ne doivent pas être contraints de quitter leurs terres et qu'ils ne doivent être réinstallés qu'avec leur consentement exprimé librement. D'autres questions pertinentes sont soulevées dans le rapport de la Sous-Commission sur la question du rôle de l'Organisation des Nations Unies dans les activités d'assistance humanitaire internationales et la sauvegarde des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/1994/39), par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement (nommé par la résolution 1990/7 de la Sous-Commission), et par le Rapporteur spécial sur la promotion de la réalisation du droit à un logement convenable (nommé par la résolution 1992/26 de la Sous-Commission). Un rapport analytique du Secrétaire général sur la pratique des évictions forcées (E/CN.4/1994/20) a été soumis à la Commission à sa cinquantième session. Le rapport a conclu que bien que la pratique des évictions forcées puisse revêtir diverses formes et toucher des familles isolées ou des collectivités tout entières, elle présente certaines caractéristiques que l'on retrouve dans ces diverses formes : les victimes des expulsions forcées viennent à peu près de toutes les couches de la société les plus pauvres et les plus défavorisées du point de vue social, en il existe toujours un certain degré de violence. Les travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier pour ce qui concerne le droit au logement, et d'autres organes créés par traité, sont tout aussi importants. Le représentant a déjà établi des contacts avec les rapporteurs spéciaux chargés d'étudier les transferts de population ainsi que les droits de l'homme et l'environnement.

132. La question de la production et de l'utilisation de mines terrestres antipersonnel est un autre sujet sur lequel l'attention des Nations Unies s'est portée ^{39/}. Les mines représentent un obstacle majeur à la libre circulation et en particulier au retour des personnes déplacées et, selon des rapports, des milliers de personnes déplacées auraient été tuées au cours de processus de réinstallation. Le Protocole sur les mines, annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui

^{39/} Boutros Boutros-Ghali, The Land Mine Crisis: A Humanitarian Disaster, Foreign Affairs, septembre/octobre 1994.

peuvent être considérées comme produisant des effets traumatisants excessifs ou comme frappant sans discrimination, ne régit pas la production, le stockage, la vente ou l'exportation des mines terrestres. Un rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale en septembre 1994 (A/49/357) a recommandé une interdiction complète de la production, de l'emploi et de la vente de toutes les mines terrestres. A sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 49/75 intitulée : "Moratoire sur l'exportation de mines terrestres antipersonnel", qui engage vivement les Etats qui ne l'ont pas encore fait à déclarer un tel moratoire, à une date aussi rapprochée que possible.

133. Enfin, sauvegarder la sécurité des agents sur le terrain et assurer leur libre accès aux victimes de situations d'urgence humanitaires est un domaine dans lequel des normes juridiques ont récemment été élaborées. En 1994, l'Assemblée générale a adopté la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (résolution 49/59, Annexe). Cette Convention porte sur le devoir d'assurer la sécurité de ce personnel et de relâcher tout agent capturé ou détenu.

D. Elaboration d'un cadre juridique

134. Suite aux deux rapports sur les normes juridiques applicables aux personnes déplacées dans leur propre pays produits par des institutions juridiques, et aux consultations auxquelles ont participé un grand nombre d'experts, y compris la table ronde de Vienne, un consensus général, selon lequel il serait utile d'entreprendre l'élaboration d'un ensemble de principes, est en train de voir le jour. Cet ensemble de principes, non seulement servirait à combler les lacunes juridiques, mais réaffirmerait les obligations existant dans le cadre des normes existantes. Un tel instrument aviverait l'intérêt porté aux problèmes auxquels sont confrontées les personnes déplacées dans leur propre pays et faciliterait la mise en oeuvre des normes pertinentes.

135. Des experts ont constaté que les dispositions des droits de l'homme et du droit humanitaires existantes ne sont pas explicites pour ce qui concerne les droits applicables aux personnes déplacées dans leur propre pays et, pour cette raison, considèrent essentiel d'établir des règles de protection répondant davantage à leurs besoins. Ils ont recommandé en particulier que les principes suivants soient énoncés explicitement : assurer le libre accès des personnes déplacées aux services et commodités essentiels à leur survie; interdire la famine délibérée; accorder le droit à une documentation afin de garantir aux personnes déplacées les moyens d'exercer tous les droits juridiques; assurer la liberté de circulation et de résidence de ces personnes, et les protéger contre des transferts individuels ou massifs délibérés à moins que la sécurité de civils ou des motifs militaires impérieux l'exigent; interdire le retour forcé vers des lieux où les conditions sont dangereuses; accorder le droit au retour vers son lieu habituel de résidence ou le droit de réinstallation vers un autre lieu sûr; respecter et assurer la liberté et les moyens d'exercer le droit de demander l'asile; exiger que les pratiques de conscription soient en conformité avec les normes juridiques nationales et internationales, et en particulier avec celles du droit international relatives aux pratiques légales et à la non discrimination, et exiger que les parties à tous les conflits n'enrôlent ni ne recrutent des enfants pour les faire participer aux hostilités; interdire la production et l'utilisation des mines terrestres antipersonnel, dont les

personnes déplacées sont souvent victimes; et assurer tout particulièrement la protection des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables déplacés.

136. En élaborant un ensemble de principes, il faudra prêter l'attention qu'il convient aux initiatives qui y sont liées, comme la Déclaration de règles humanitaires minima de Turku/Abo, et la Déclaration de San Remo sur les règles existantes du droit humanitaire international régissant la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux. Comme mentionné plus haut, il est prévu qu'une réunion d'experts étudiera le projet d'ensemble de principes avant son examen par la Commission des droits de l'homme et d'autres organes des Nations Unies.

137. Le Comité sur les personnes déplacées dans leur propre pays et l'Association de droit international ont fait remarquer que le droit international, tel qu'il s'applique au déplacement interne, peut se distinguer des manières suivantes : les règles applicables avant que ne se produisent les situations de déplacement interne (c'est-à-dire les règles visant à remédier aux causes profondes et à éviter ainsi des situations de déplacement interne); les règles applicables aux situations de déplacement interne (règles ayant pour but de répondre aux besoins imminents d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays); et les règles à appliquer en vue de résoudre les situations de déplacement interne (règles visant à satisfaire le souhait des personnes déplacées individuelles de retourner chez elles, et obligations pertinentes incombant à l'Etat concerné ainsi qu'à la communauté internationale) 40/. Le projet d'ensemble de principes prendra note de ces différents domaines juridiques.

138. Dans une conclusion adoptée en octobre 1994, le Comité exécutif du HCR a accueilli avec satisfaction les efforts visant à rassembler les normes internationales existantes sur le traitement des personnes déplacées dans leur propre pays, et d'élaborer un code de conduite comportant des principes directeurs. Le Document d'Addis-Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de population en Afrique, adopté lors d'un symposium organisé par l'OUA et le HCR en 1994, a appuyé les efforts du représentant du Secrétaire général pour promouvoir des mécanismes juridiques appropriés en vue d'une protection et d'une assistance plus efficaces des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. En décembre 1994, la Déclaration de San José sur les réfugiés et les personnes déplacées, adoptée par tous les Gouvernements latino-américains, a exprimé l'engagement d'encourager l'élaboration d'une déclaration universelle de principes et de règles fondamentales sur la protection et le traitement humanitaire de toutes les personnes déplacées dans leur propre pays, et d'y contribuer. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme a par ailleurs souligné qu'il était particulièrement important que le représentant fasse la compilation des droits de l'homme et du droit humanitaire et des réfugiés et élabore des normes applicables aux cas de déplacement interne 41/.

40/ Rainer Hofmann, *op. cit.* Voir aussi Maria Stavropoulou, The Right Not to be Displaced, The American Journal of International Law and Policy, vol. 9, No 3, printemps 1994.

41/ Déclaration du Haut Commissaire pour les droits de l'homme au Comité exécutif du HCR, 5 octobre 1994.

V. MECANISMES INSTITUTIONNELS

139. Etant donné qu'il n'existe dans le cadre international aucune organisation opérationnelle responsable des personnes déplacées dans leur propre pays, le plus efficace serait de se fonder sur les capacités existantes. La section de ce rapport étudie ces capacités et le rôle qu'elles jouent actuellement en faveur des personnes déplacées afin d'évaluer dans quelle mesure il est possible de répondre comme il convient à leurs besoins de protection et d'assistance.

A. Nations Unies et autres entités internationales

140. Ces dernières années, la communauté internationale a eu de plus en plus la volonté d'assumer davantage de responsabilités à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays. Bien évidemment, la responsabilité d'aider et de protéger les personnes déplacées appartient de prime abord au pays d'origine. Mais lorsque celui-ci n'est pas à même de respecter les normes juridiques minima requises par le droit humanitaire ou des droits de l'homme, ou ne le veut pas, ces garanties peuvent être apportées par l'intermédiaire de l'assistance internationale. Tant au sein qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, des organismes intergouvernementaux, régionaux et non gouvernementaux étudient et élaborent activement de nouvelles méthodologies visant à améliorer l'assistance et la protection des personnes déplacées dans leur propre pays, et des progrès certains vers l'adoption d'une démarche plus cohérente sont en vue.

141. Le représentant a exercé son mandat à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays en étroite coopération avec des organisations internationales. Il a maintenu des contacts étroits avec le Secrétaire général lui-même, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, l'administrateur du PNUD et le Président du Comité international de la Croix-Rouge. Il est également resté en rapport avec de hauts fonctionnaires et des directeurs de bureaux régionaux au sein de ces organisations avec lesquels il a partagé les informations sur les événements sur le terrain et échangé des vues sur la possibilité d'une coopération. Il a participé aux travaux de l'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays, présidée par le Département des affaires humanitaires, et est intervenu en mai 1994 dans le Sous-Comité plénier sur la protection internationale du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire.

142. Lors de ses missions sur le terrain, le représentant a tenu des consultations extensives avec des fonctionnaires d'agences des Nations Unies et autres organisations internationales résidentes. Lors d'une escale à Nairobi, par exemple, il a rencontré les représentants des organisations des Nations Unies participant aux efforts de secours et de développement au Kenya, dans la corne de l'Afrique et en Afrique centrale, et a eu des entrevues avec des responsables au Kenya du Programme du PNUD pour les personnes déplacées, ainsi qu'avec des responsables du programme Femmes africaines en crise de l'UNIFEM. Tandis qu'en Colombie, il a rencontré des représentants du Programme de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés d'Amérique centrale (PRODERE), un projet pilote lancé en Amérique centrale.

143. Alors que le système des Nations Unies n'est pas encore parvenu à un plan global visant à améliorer sa capacité de réaction face aux situations de

déplacement interne, les travaux de toutes les organisations humanitaires s'occupant de personnes déplacées dans leur propre pays ont évolué de manière importante.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

144. De toutes les agences des Nations Unies, le HCR est celle qui joué le plus grand rôle en matière d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Bien que son mandat ne porte pas sur les personnes déplacées, le HCR a été de plus en plus impliqué dans des situations de déplacement interne à la demande du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale. En 1993, le HCR a adopté les critères de son engagement en faveur des personnes déplacées afin de clarifier celui-ci. Ces critères prévoient qu'il assume la "responsabilité primordiale" dans les situations où il existe un "lien direct" avec ses activités fondamentales en faveur des réfugiés, en particulier les situations dans lesquelles des réfugiés retournant dans leur pays se confondent avec des personnes déplacées à l'intérieur du pays et les situations où il existe un "risque important" que les personnes déplacées deviennent des réfugiés. Bien que ces critères soient larges, le HCR n'est pas concerné par toutes les situations de déplacement interne.

145. Lorsque le HCR assume une responsabilité à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays, son engagement est global et comprend à la fois la protection et l'assistance. Le Haut Commissaire a affirmé que l'action humanitaire ne consiste pas seulement à distribuer des secours mais avant tout à assurer le respect des droits de l'homme fondamentaux et la sécurité des victimes se trouvant des deux côtés d'un conflit 42/.

146. Le HCR s'étant trouvé de plus en plus impliqué dans des situations de déplacement interne, son rôle, en particulier dans le domaine de la protection, a dû s'étendre. Un rapport récent à son Comité exécutif a décrit les nouvelles tâches multiples qu'il a été demandé au personnel du HCR d'accomplir pour la défense des personnes déplacées dans leur propre pays. Les agents doivent notamment observer le traitement des groupes minoritaires menacés, intervenir auprès des autorités pour leur demander de prendre des actions de protection, fournir assistance et protection dans des centres de secours temporaires, et aider les gouvernements à procurer une documentation individuelle. Dans des situations de conflit armé ou de violations massives des droits de l'homme, les activités du HCR se sont élargies jusqu'à assurer le passage en toute sécurité de civils au travers des lignes de front, évacuer des civils de zones de conflit et les réinstaller, fournir une aide aux populations assiégées incapables de quitter leurs foyers, ou ne le voulant pas, intervenir auprès des autorités locales pour éviter le retour non librement consenti de personnes déplacées depuis des zones dangereuses, alerter les gouvernements et le public sur les violations des droits de l'homme, et promouvoir le droit des personnes déplacées de retourner de manière librement consentie dans leurs foyers. Le HCR a

42/ Humanitarianism in the Midst of Armed Conflict, déclaration du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à la Brookings Institution, Washington D.C., 12 mai 1994.

également participé aux efforts de médiation et de réconciliation déployés entre personnes déplacées dans leur propre pays et résidents locaux 43/.

147. Tandis que le HCR cherche à remédier aux préoccupations d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays, il est devenu évident que le HCR devrait pouvoir compter sur beaucoup plus d'expertise et de ressources que celles dont il dispose, et qu'on ne peut lui demander de traiter seul de l'ensemble de ces problèmes. Il est indispensable d'organiser une formation pour développer les connaissances en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire internationaux, qui forment la base légale de la protection des personnes déplacées dans leur propre pays et des activités de protection en leur faveur. Donner une formation sur les mesures concrètes à prendre pour assurer la protection physique de ces personnes est tout aussi nécessaire. Pour le HCR, traditionnellement, protéger signifie défendre le droit d'asile des réfugiés et empêcher leur refoulement. La protection dans le pays d'origine est autre chose. Un rapport du HCR sur son expérience opérationnelle à l'égard de personnes déplacées dans leur propre pays décrit les difficultés que l'organisation a rencontrées en essayant d'étendre sa protection aux personnes déplacées dans des situations de conflit interne 44/. Dans de nombreux cas, le HCR a dû élargir sa collaboration avec d'autres partenaires, notamment avec le CICR et des organismes de droits de l'homme, pour définir des stratégies pour traiter des problèmes de protection.

148. Le fait que le HCR soit davantage engagé en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays a été une importante source de préoccupation pour l'organisation. Le HCR craint que cet engagement modifie le caractère qui lui est propre et l'empêche de s'acquitter de sa responsabilité primordiale d'aider les réfugiés dans les pays d'asile. D'autres problèmes ont également été soulevés : l'insuffisance de ressources, l'absence de cadre juridique, la difficulté de protéger les personnes dans une situation de conflit armé, le risque élevé pour le personnel, et, plus important encore, l'opposition qui apparaît inévitablement entre assurer la protection d'individus dans leur pays d'origine et veiller simultanément au respect de leur droit de quitter leur pays et de chercher l'asile pour fuir la persécution. D'autres difficultés sont encore apparues lorsque le HCR a cherché à s'occuper à la fois des problèmes des réfugiés et de ceux des personnes déplacées dans le même pays.

149. Le HCR a néanmoins démontré de plus en plus clairement qu'il n'est pas toujours raisonnable ni réaliste de faire la distinction entre les mouvements de personnes déplacées dans leur propre pays et ceux de réfugiés. Comme l'a souligné le HCR dans un rapport récent à son Comité exécutif, dans la mesure où les flux de réfugiés et les déplacements internes ont les mêmes causes, il n'est guère logique de traiter seulement des aspects transfrontaliers de mouvements forcés de population, soit en répondant aux besoins humanitaires immédiats soit en recherchant des solutions. Pour le HCR, en tant qu'organisation

43/ Aspects de protection des activités du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, rapport au Sous-Comité plénier sur la protection internationale, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, 4 mai 1994.

44/ Voir UNHCR's Operational Experience, op. cit.

internationale chargée des réfugiés, il est nettement préférable, dans la mesure du possible, d'éviter que les individus n'aient d'autre solution que de quitter leur pays - et donc, de devenir des réfugiés - pour se trouver en sécurité et obtenir une assistance humanitaire vitale 45/. L'Assemblée générale a encouragé l'organisation à continuer d'examiner la possibilité d'organiser des activités de protection et d'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, et de mener ces activités, et a également exprimé son soutien à l'égard de tous les efforts du HCR susceptibles de contribuer à prévenir des problèmes de réfugiés (résolution 48/116, 20 décembre 1993). En octobre 1994, le Comité exécutif du HCR a adopté une Conclusion sur les personnes déplacées dans leur propre pays encourageant le Haut Commissaire à poursuivre ses efforts pour concrétiser ses critères et principes directeurs internes portant sur son intervention dans des situations de déplacement intérieur. Il a également demandé qu'une coopération plus étroite s'établisse avec le représentant du Secrétaire général, le Coordinateur des secours d'urgence et les organisations et ONG humanitaires existantes afin de traiter du problème du déplacement interne. En 1994, l'Assemblée générale a également reconnu l'importance d'une étroite coopération entre le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le représentant du Secrétaire général, ainsi qu'avec le CICR, pour tout ce qui concerne la prévention, la protection, l'assistance humanitaire, et la recherche de solutions.

Comité international de la Croix-Rouge

150. Le CICR a une longue expérience de la protection de civils dans des situations de conflit armé et, plus récemment, a étendu sa capacité pour protéger et assister des civils dans des conflits internes. De toutes les institutions agissant en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, le CICR est sans doute celle qui a le plus clairement le mandat d'assister et de protéger les victimes de conflits internes qui constituent, sinon la majorité des personnes déplacées, tout au moins le groupe le plus complexe. Il s'est trouvé également directement impliqué dans des situations de luttes internes en exerçant le droit d'initiative que les statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lui octroie. Des résolutions récentes du Conseil des délégués du CICR ont approuvé l'engagement du CICR dans un vaste ensemble de situations, et le CICR a consacré plus de 80 % de son budget opérationnel à la protection et à l'assistance de civils dans des conflits armés non internationaux.

151. Le CICR ne fait pas de distinction entre ses activités d'assistance et de protection. Alors que les organisations de secours et de développement considèrent souvent que si elles assument des responsabilités en matière de protection, cela risque de menacer leur rôle d'assistance, le CICR a été accepté tant par les gouvernements que par les forces insurrectionnelles dans l'exercice de son double rôle d'assistance et de protection. L'une des forces organisationnelles du CICR est que ses représentants étendent leur protection des deux côtés des situations de conflit et cherchent à toucher les personnes que d'autres organisations humanitaires ne peuvent atteindre en raison des conditions incertaines de sécurité ou des obstacles politiques. En outre, le CICR a une responsabilité à l'égard des victimes de conflits, contrairement aux

45/ Aspects de protection, HCR, op. cit.

Nations Unies, qui sont surtout responsables vis-à-vis des gouvernements. Et contrairement à d'autres organisations, il ne délègue jamais ses tâches sur le terrain à d'autres, ce qui lui permet de s'assurer que ses opérations répondent aux normes qu'il a établies.

152. Dans le même temps, l'indépendance du CICR, et le fait qu'il tienne à la confidentialité, complique parfois sa capacité de travailler avec d'autres organisations sur le terrain. L'énormité des urgences humanitaires exige de travailler en collaboration. Mais celle-ci n'est pas toujours facile, soit parce que le CICR applique ses règles propres d'opération, soit parce que les opérations des Nations Unies ne sont pas toujours perçues comme neutres, auquel cas il arrive que le CICR se distancie des Nations Unies pour assurer le respect de son indépendance et de sa neutralité. Le CICR est également dans l'impossibilité de s'engager lorsque le déplacement interne n'est pas lié à une situation de guerre et lorsque les conditions de son engagement ne sont pas remplies. Dans de tels cas, il doit continuer d'étudier la manière dont il peut coopérer avec les organisations des Nations Unies et les ONG pour soutenir leurs efforts de protection. Ces dernières années, le CICR s'est engagé à trouver les moyens de travailler en consultation plus étroite avec d'autres organisations, tout en maintenant son indépendance.

Programme des Nations Unies pour le développement

153. Il arrive souvent que des représentants résidents du PNUD agissent à deux titres : en qualité de représentants officiels dans le pays concerné et en tant que coordonnateurs résidents du système des Nations Unies dans ce même pays. En tant que coordonnateurs résidents, ils sont chargés d'"assurer la coordination de l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays", en coopération étroite avec les gouvernements, les donateurs et les agences des Nations Unies sur le terrain (résolution de l'Assemblée générale 44/136 du 5 décembre 1989, par. 7). Il existe toutefois une tendance récente d'élargir les choix pour le poste du coordonnateur résident de sorte que ce soit un individu différent du représentant résident qui soit sélectionné dans une situation d'urgence complexe.

154. Bien évidemment, les représentants résidents du PNUD font rapport au siège du PNUD. Toutefois, en tant que coordonnateurs résidents s'occupant d'assistance d'urgence, ils font rapport au Département des affaires humanitaires (DAH). Lorsqu'ils traitent de questions économiques et sociales, ils font rapport au Secrétaire général adjoint à la coordination des politiques et au développement durable. Mais dans le domaine des droits de l'homme et de la protection, ils ne tiennent aucune autorité informée de la situation. Il a été suggéré que le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, dont le mandat comprend la coordination des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies, soit l'interlocuteur central auquel tous les coordonnateurs résidents transmettent leurs rapports.

155. Bien que des progrès aient été accomplis, il est encore essentiel de s'efforcer de clarifier davantage le double rôle des responsables du PNUD en tant que représentants résidents et coordonnateurs résidents. L'engagement de représentants officiels sur le terrain dans des questions autres que celles liées au développement a bien entendu été discuté. Toutefois, la multiplication des conflits internes, la chute de gouvernements et la naissance d'Etats

réformateurs, et l'apparition de famine et de sécheresse, ont engendré dans le monde en développement une diversité de situations auxquelles le système des Nations Unies est de plus en plus appelé à porter remède. Inévitablement, il a été demandé aux responsables du PNUD sur le terrain de participer.

156. Dans la plupart des situations d'urgence, les représentants résidents du PNUD agissent comme coordonnateurs résidents du système des Nations Unies. Depuis 1994 toutefois, le coordonnateur des secours d'urgence a été autorisé, au nom du Secrétaire général, à évaluer lors de chaque situation d'urgence complexe si un "coordonnateur humanitaire" autre que le représentant résident devrait être nommé. Pour l'instant, un fichier plus large de candidats potentiels à des postes de coordonnateurs humanitaires est en cours de constitution.

157. Pour aider les fonctionnaires du HCR et d'autres à accroître leur expertise dans l'exercice de tâches d'urgence sur le terrain, les représentants résidents du PNUD suivent une formation dans le cadre du Programme de formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe géré conjointement par le DAH et le PNUD. Il est indispensable que ces efforts de formation se poursuivent et s'étendent de sorte qu'un bien plus grand nombre de fonctionnaires du PNUD soient familiarisés avec les tâches d'urgence, les processus de résolution des conflits, les techniques d'alerte rapide et les principes de droits de l'homme et de protection. Un bureau spécial chargé des urgences humanitaires a également été mis en place au sein du PNUD pour faciliter ces programmes de formation et encourager un engagement plus efficace des capacités du PNUD dans les situations d'urgence, y compris les aspects relatifs à la continuité entre les secours et le développement.

158. Ces efforts ont incité le PNUD à accepter plus facilement que quelques-uns de ses principaux fonctionnaires sur le terrain et au siège soient largement concernés par les urgences humanitaires, et y soient directement impliqués. En général, les fonctionnaires du PNUD s'intéressent à toutes les personnes dans le besoin. Lorsqu'ils ont dû s'occuper plus particulièrement de personnes déplacées dans leur propre pays, ils ont surtout porté leur attention sur leurs besoins matériels.

159. La plupart des coordonnateurs résidents ne considèrent pas les préoccupations relatives à la protection ou aux droits de l'homme comme étant de leur responsabilité en qualité de représentants résidents du PNUD. En cette qualité, ils travaillent principalement avec les gouvernements sur des programmes de développement, et craignent que de s'engager dans des mesures de protection outrepassent leur mandat, ou entraînent leur expulsion. En outre, un certain nombre de gouvernements se sont opposés à ce que les questions humanitaires et de droits de l'homme soient mêlées aux thèmes de développement 46/. Dans le même temps, le fait que les questions des droits de l'homme entrent dans la sphère de compétence de toutes les activités des Nations Unies au titre de la Charte est indéniable. La capacité des coordonnateurs résidents devra être renforcée pour leur permettre de traiter des aspects de protection dans des situations d'urgence, ou au moins de s'assurer que ces

46/ Note du Secrétaire général sur la représentation hors siège des organismes des Nations Unies : vers plus d'unité (A/49/133/Add.1), 22 avril 1994.

questions sont abordées comme il se doit. Lorsque les coordonnateurs résidents ne sont pas en mesure de soulever des questions de protection, ils devraient pouvoir établir des relations de travail plus étroites avec ceux qui le peuvent, y compris des membres d'ONG et d'organismes non gouvernementaux internationaux et locaux. On devrait s'attendre aussi à ce qu'ils contactent les organismes chargés des droits de l'homme et, dans le cas précis du déplacement interne, le représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays. L'administrateur a démontré un intérêt considérable pour les travaux du représentant, et une relation de coopération avec les coordonnateurs résidents a commencé de s'établir et promet de faciliter grandement l'exercice du mandat du représentant.

160. Il est également nécessaire de déployer davantage d'efforts pour combler le fossé existant entre le rôle de développement à long terme du PNUD dans un pays, et sa fonction d'aider les personnes déplacées sur une base d'urgence. En 1990, le PNUD a admis que son personnel devrait s'engager plus pleinement dans les premières phases d'une situation d'urgence et que les tâches de secours et de développement soient plus étroitement imbriquées. Lorsque tel sera le cas, le PNUD devra acquérir une plus grande expertise dans l'exercice d'actions d'urgence en faveur des populations déplacées dans leur propre pays, ainsi que dans la conception de programmes de développement pour répondre à leurs besoins à plus long terme.

161. Un exemple de programme prometteur en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, englobant les phases d'urgence et de développement, se trouve au Kenya. Dans ce pays, le programme du PNUD fut engendré par la violence ethnique qui éclata en 1991, touchant plusieurs régions. Il a été estimé qu'au plus haut des troubles, jusqu'à 300 000 personnes étaient déplacées ou touchées par une interruption de leur activité professionnelle. Le Programme pour les personnes déplacées dans leur propre pays, initié et mis en oeuvre par le PNUD, fait participer le gouvernement, les organisations des Nations Unies, les institutions religieuses, les ONG et les communautés affectées par des affrontements ethniques. Son but est d'observer et de soutenir le processus de médiation et de réconciliation parmi toutes les parties concernées, d'entreprendre des projets de relèvement et de développement durable, d'initier des réformes d'occupation des terres et de sécurité physique et économique, et de promouvoir des activités rémunératrices. A cet effet, un Comité national de coordination pour les personnes déplacées a été établi et des projets à impact rapide ont été mis en oeuvre en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du pays, avec des activités concentrées sur des secteurs tels que l'agriculture, l'élevage de bétail, l'hébergement, la santé et l'éducation, en prêtant une attention particulière aux femmes chefs de famille et à l'assistance juridique.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

162. L'UNICEF s'est trouvé impliqué dans de nombreuses situations de déplacement interne dans l'exercice de ses efforts d'améliorer les vies de femmes et d'enfants en fournissant des services dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, de la nutrition et de l'assainissement. Bien qu'il s'occupe surtout d'assistance, l'UNICEF offre un bon exemple d'une organisation de secours qui a reconnu que l'assistance et la protection étaient indissociables. L'organisation s'est efforcée de traiter des problèmes de protection, en particulier lorsqu'ils affectent la distribution d'assistance.

Par exemple, elle a adopté une politique sur la protection des enfants dans des circonstances particulièrement difficiles et s'est trouvée au premier plan de négociations avec toutes les parties à des situations de conflit afin d'avoir accès aux enfants dans le besoin. Elle a obtenu la signature d'accords relatifs à des "couloirs" devant permettre le passage des secours, tels que "Operation Lifeline Sudan", qui lui a permis d'atteindre les enfants au-delà des lignes gouvernementales et insurrectionnelles. Elle a été l'un des principaux protagonistes de la Convention relative aux droits de l'enfant et a fourni des informations au Comité des droits de l'enfant. Dans certaines situations exceptionnelles, ses responsables ont fait des déclarations publiques. Il a été suggéré par la suite que l'UNICEF attache même davantage d'importance aux questions de protection, notamment pour ce qui concerne la conscription forcée ou la violence sexuelle. L'organisation a également été engagée dans des programmes à plus long terme allant au-delà de la phase d'urgence.

163. Il convient de garder à l'esprit que l'engagement de l'UNICEF concerne les enfants et les femmes en tant que catégories de personnes dans le besoin. Lorsque d'autres organisations ont pour mandat spécifique d'assister et de protéger un groupe de personnes prises ensemble, l'UNICEF adopte la position que lesdites organisations - et non l'UNICEF - ont la responsabilité d'aider l'ensemble de ces personnes, y compris les femmes et les enfants. Cette politique devrait être prise en compte lorsqu'il s'agit de décider si l'assistance et la protection de personnes déplacées dans leur propre pays devrait entrer dans le mandat d'une seule organisation.

Programme alimentaire mondial

164. Le PAM fournit une assistance alimentaire aux personnes déplacées dans leur propre pays depuis une trentaine d'années. Ces personnes déplacées constituent 35 % des 47 millions de individus auxquels le PAM fournit une assistance. Alors que les secours caractérisent presque toutes les opérations à leur stade initial, un grand nombre sont transformées en projets de développement, généralement en collaboration avec d'autres organisations, ONG ou donateurs bilatéraux.

Organisation mondiale de la santé

165. L'OMS surveille la situation médicale et les systèmes de soins de santé dans ses Etats membres, lesquels doivent fournir des données sur une série d'indicateurs pour l'ensemble du pays et pour différentes zones géographiques, ainsi que pour les groupes de populations divisés en hommes, femmes, habitants urbains et ruraux et groupes prioritaires. L'OMS s'occupe de situations de déplacement interne lorsque les services de santé ont été perturbés, ou lorsqu'un groupe spécifique de personnes déplacées dans leur propre pays a été identifié comme "spécial" par les Nations Unies, auquel cas l'OMS assume sa responsabilité de fournir des services de santé à ces personnes, ou de leur prêter assistance.

Organisation internationale pour les migrations

166. L'OIM a pour mandat de fournir une aide à la migration, et parfois une protection de fait, aux personnes déplacées (tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de leur propre pays), avec le consentement de l'Etat concerné. Sur la base de ce

mandat, l'organisation a conclu avec de nombreux Etats membres et observateurs des accords relatifs à son engagement en matière de déplacement interne et à l'assistance qu'elle doit apporter à la migration ou la protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Les diverses activités de l'OIM constituent, dans certaines circonstances, une forme de protection en ce qu'elles aident à assurer le respect des droits de l'homme fondamentaux.

167. L'OIM est concernée par la question des questions de personnes déplacées dans leur propre pays en ce qu'elle effectue des analyses rapides des flux migratoires, élabore des systèmes d'information nationaux sur la population, fait des recensements, apporte une assistance technique aux gouvernements et organise le transport des personnes déplacées ou leur fournit des soins de santé et une aide à la réinstallation ou à la réintégration. A cet égard, il convient de poser un certain nombre de questions pertinentes : par exemple, organiser le recensement des personnes déplacées dans leur propre pays exige que des mesures de protection efficaces soient mises en place contre tous abus potentiels. Transporter les gens vers des pays déchirés par la guerre ou déplacer des groupes ethniques d'une partie d'un pays à l'autre, ou d'un pays à l'autre, soulève la question du caractère librement consenti de ces déplacements, et des garanties de sécurité suffisantes pour permettre le retour. Il serait peut-être nécessaire d'adopter des lignes directrices pour traiter de ces questions et d'assurer une surveillance en collaboration avec des organismes de droits de l'homme pour s'assurer que la protection des personnes concernées est garantie pendant leur retour de même que durant le processus de leur réinstallation.

Haut Commissaire aux droits de l'homme

168. Le Haut Commissaire aux droits de l'homme, qui a un mandat général de prévention, promotion et protection des droits de l'homme, peut approuver et appuyer les efforts visant à fournir une meilleure protection aux personnes déplacées dans leur propre pays. Le Haut Commissaire est à même de soulever des cas précis de déplacement interne lors de ses discussions avec les gouvernements. Il a tenu de s'assurer que les recommandations émises par des représentants et rapporteurs de la Commission soient suivies d'effet. En particulier, il a exprimé son soutien aux travaux du représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Sous son autorité, des agents ont déjà été déployés au Rwanda, et observent de près les problèmes de droits de l'homme rencontrés par les personnes déplacées à l'intérieur de ce pays; au Burundi, une présence a été établie à titre préventif.

169. Le Haut Commissaire a attaché une importance particulière au renforcement de la capacité du Centre pour les droits de l'homme et de la Commission des droits de l'homme de réagir rapidement en cas de questions de droits de l'homme urgentes. Dans le cas du Rwanda, il a joué un rôle important en veillant à ce qu'une session d'urgence de la Commission soit convoquée. Il a également pris des mesures pour que l'information sur les questions d'urgence circule plus largement au Centre et a annoncé des plans en vue de la création d'une base de données sur les droits de l'homme à l'attention des rapporteurs et des représentants. Néanmoins, les ressources et le personnel du Haut Commissaire sont limités. S'il disposait de davantage de ressources, il pourrait accorder

une plus grande priorité aux préoccupations relatives aux droits de l'homme et à la protection lors d'interventions des Nations Unies dans des situations d'urgence humanitaires.

Département des affaires humanitaires

170. Il ne fait pas de doute que les entités internationales évoquées ci-dessus ont d'importants moyens leur permettant de répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. Ces dernières années, il est devenu de plus en plus évident que les faiblesses du système ne proviennent pas tant d'une insuffisance de moyens ni de capacité que d'un manque de coordination efficace. La nécessité d'une coordination plus efficace de l'assistance humanitaire a conduit à la création en 1991 du poste de coordonnateur des secours d'urgence (ou Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires), et par la suite du Département des affaires humanitaires.

171. Le DAH a notamment la charge de déterminer quelles urgences humanitaires nécessitent une coordination par les Nations Unies, d'assigner les responsabilités aux organisations présentes sur le terrain, de coordonner les processus d'appels de fonds pour mobiliser les contributions en faveur de l'action humanitaire d'urgence, d'allouer les fonds d'urgence et de s'assurer que des aspects liés au relèvement et à la reconstruction soient inclus aux opérations de secours d'urgence. Le Comité permanent interorganisations, composé de responsables des principales organisations de secours et de développement des Nations Unies 47/, est présidé par le DAH et lui sert de partenaire opérationnel dans l'exercice de son rôle de coordination dans les situations d'urgence.

172. Comme indiqué ci-dessus, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires garde un lien direct avec le terrain par l'intermédiaire des coordonnateurs résidents qui lui font rapport lorsqu'ils s'occupent de questions humanitaires. L'un des rôles les plus importants du Secrétaire général adjoint est d'apparaître au Conseil de sécurité comme le défenseur des causes humanitaires du système des Nations Unies, y compris les situations de déplacement interne.

173. Bien que le DAH n'ait pas, en tant que telle, de responsabilité en matière de protection, il ne peut pas coordonner une assistance d'urgence ni négocier l'accès aux zones d'urgence de manière efficace sans reconnaître que l'assistance humanitaire et la protection sont indissociablement liés. En déléguant son autorité lorsqu'une situation d'urgence apparaît, il doit être conscient de la limite jusqu'à laquelle les Nations Unies et les autres organisations sont capables d'assurer la protection, et dans quelle mesure leurs capacités devraient être renforcées.

47/ Le Comité permanent interorganisations est composé des responsables de l'UNICEF, du HCR, du PAM, de la FAO, de l'OMS et du PNUD. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Mouvement de la Croix-Rouge (CICR et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) participent également aux réunions. Les ONG sont représentées par le Conseil international des agences bénévoles (CIAB) et Inter-Action.

174. Les fonctionnaires du DAH ont tendance à considérer les personnes déplacées dans leur propre pays comme un groupe parmi de nombreux autres ayant besoin d'aide dans une situation d'urgence humanitaire, et de définir leurs besoins principalement en termes humanitaires et matériels. Bien que les difficultés et les défis associés à la coordination des secours humanitaires dans des situations d'urgence soient multiples, le DAH doit trouver les moyens de s'assurer qu'une meilleure coordination de l'assistance humanitaire dans des situations d'urgence complexes n'exclue pas l'examen de questions fondamentales de protection pour le motif "technique" que le mandat du DAH n'est pas suffisamment global. Le rôle que le DAH joue en encourageant une action coordonnée pour répondre aux problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays sera vu comme un test décisif de sa volonté de prendre une place déterminante dans le système des Nations Unies en formulant des stratégies et des approches globales pour s'atteler aux aspects humanitaires dans les cas d'urgence complexes.

B. Renforcement des arrangements de collaboration

175. Ainsi que l'a fait remarquer le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, l'importance du problème du déplacement interne dépasse largement la capacité et les ressources d'une seule organisation. Elle nécessite un effort global et concerté des Nations Unies et des autres organisations humanitaires ^{48/}. Mobiliser et coordonner les capacités existantes pour agir avec efficacité et à point nommé permettrait de répondre de manière plus adéquate aux besoins des populations déplacées dans leur propre pays. L'absence de système coordonné a eu de graves conséquences pour les personnes déplacées. Dans certains cas, de longues périodes se sont écoulées avant que les populations déplacées n'aient reçu la moindre assistance. Dans d'autres cas, leurs besoins ont devancé la capacité des organisations de secours opérant dans la zone touchée. Dans d'autres situations encore, leurs problèmes de protection n'ont été pratiquement pas du tout abordés.

176. Dans un effort de trouver les moyens de répondre de manière plus efficace aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays, le Comité permanent interorganisations, présidé par le coordonnateur des secours d'urgence, a créé en 1992 une équipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays et a tenu des discussions sur l'établissement des responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées ainsi que sur une coordination plus efficace et globale entre les organisations internationales. Lors de sa réunion de juillet 1993, le Comité permanent interorganisations a admis qu'un mécanisme visant à assigner les responsabilités serait utile chaque fois qu'une situation de déplacement interne apparaît. Réuni de nouveau en décembre 1994, le Comité a renforcé cette décision en approuvant la recommandation de son équipe spéciale selon laquelle le coordonnateur des secours d'urgence serait le point central de référence au sein du système des Nations Unies qui centraliserait les demandes d'assistance et de protection relatives à situations de personnes déplacées dans leur propre pays existantes ou en train d'apparaître et nécessitant une intervention internationale coordonnée.

^{48/} Déclaration du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 15 juin 1994.

177. Le représentant a participé aux travaux de l'équipe spéciale durant toute l'année 1994 et a entériné la création d'un organe central de référence au sein du système des Nations Unies, qui serait chargé de recommander une meilleure répartition des tâches entre les organisations des Nations Unies pour traiter des problèmes d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Cette recommandation fut l'une des plus importantes de l'étude complète soumise à la Commission des droits de l'homme en 1993. Même s'il ne peut s'agir que d'un panacée, un organe central de référence pourrait être la première étape de l'édification d'un système plus cohérent visant à s'occuper des populations déplacées dans leur propre pays.

178. L'étude complète de 1993 a également recommandé que chacun des organismes principaux des Nations Unies dont le mandat intéresse les personnes déplacées dans leur pays, en particulier le Département des affaires humanitaires, envisage de créer des services spécialisés sur les problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays. Les organes de liaison dans les différentes organisations pourraient fournir des informations sur les populations déplacées dans leur propre pays à l'attention de l'organe central de référence et, ensemble, le représentant et les différentes organisations pourraient chercher à élaborer des stratégies visant à associer les activités d'assistance et de protection en faveur des personnes déplacées. Lors de sa réunion de décembre 1994, le Comité permanent interorganisations a décidé que le coordonnateur des secours d'urgence trouve au sein du DAH les moyens suffisants pour pouvoir servir de manière efficace de point de référence, et a également demandé aux organisations membres du Comité d'établir une capacité suffisante sur les questions liées aux personnes déplacées dans leur propre pays.

179. Parmi d'autres accords pertinents du Comité permanent interorganisations figurent une décision selon laquelle l'organe de coordination devant s'occuper sur place des personnes déplacées dans un pays donné soit l'Equipe des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe ou d'autres mécanismes établis sur le terrain pour traiter d'une crise humanitaire spécifique, et que le Haut Commissaire aux droits de l'homme et le représentant du Secrétaire général soient tous deux invités à participer aux délibérations du Comité permanent interorganisations et de ses dérivés quelles que soient les questions liées à leurs mandats respectifs qui y sont discutées. Il a noté en particulier qu'il convient de s'intéresser tant aux besoins d'assistance des personnes déplacées qu'aux problèmes qu'elles rencontrent en matière de respect des droits de l'homme.

C. Conception globale de l'assistance et de la protection

180. Bien que les personnes déplacées dans leur propre pays aient autant besoin d'assistance que de protection, la plupart des efforts fournis en leur faveur portent sur les secours et accordent moins d'attention à leurs besoins de protection.

181. Au sens large, les situations de déplacement interne entrent dans deux grandes catégories : des situations relativement "simples" résultant d'une cause unique et ne comportant pas de problèmes de protection, par exemple un déplacement dû à une catastrophe naturelle; et des situations "complexes" qui ont des causes multiples et entraînent des complications à la fois dans le domaine de l'assistance que dans celui de la protection. Dans le premier cas, la

fourniture d'aide matérielle aux personnes déplacées dans leur propre pays et aux autres personnes touchées est généralement un défi logistique et technique auquel les organisations existantes sont pour la plupart à même de répondre. Mais dans les situations complexes, la communauté internationale rencontre souvent des difficultés lorsqu'elle cherche à avoir accès aux personnes déplacées en raison du conflit civil en cours ou de l'absence de coopération de la part des gouvernements ou des éléments non gouvernementaux.

182. La plupart des personnes déplacées dans leur propre pays se rencontrent dans des situations de nature complexe. Alors que de nombreuses questions liées à l'exercice de la souveraineté nationale et à l'accès à ces personnes viennent compliquer la distribution d'assistance matérielle en leur faveur, assurer leur protection représente encore un défi plus grand. L'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays a établi la liste des tâches les plus délicates qui doivent être accomplies pour permettre de démarrer et poursuivre une intervention humanitaire efficace. La liste englobe de nombreuses responsabilités de protection, comme de négocier l'accès humanitaire aux personnes déplacées, évoquer la question de leur sécurité avec les autorités, établir des zones de sécurité et assurer le respect des droits de l'homme 49/.

183. Lors de sa réunion de juillet 1993, le Comité permanent interorganisations a reconnu que la fourniture de secours dans des situations d'urgence complexes doit faire partie d'une approche plus large et plus intégrée incluant les questions de protection. Dans des situations d'urgence de déplacement interne, a-t-il fait remarquer, il convient de s'intéresser tant aux besoins de protection que de secours 50/. Son Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays a également affirmé que certaines conditions préalables sont indispensables en matière de protection si l'on veut appliquer avec succès un programme en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays 51/. Les organisations de secours et de développement ont à leur tour approuvé une approche intégrée visant à répondre à la fois aux besoins de protection et d'assistance lorsque l'on s'occupe de personnes déplacées 52/. Dans une déclaration devant le Sous-Comité plénier sur la protection internationale du HCR, le DAH a par exemple déclaré : Tandis que le DAH s'intéresse à la fourniture d'assistance humanitaire, souvent vitale, aux personnes déplacées

49/ Internally Displaced Persons: Preliminary Findings, Equipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays, Genève, 1993.

50/ Internally Displaced Persons: The Next Stage, Comité permanent interorganisations, Genève, 5 juillet 1993.

51/ Minutes de la réunion du 15 avril 1994 de l'Equipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays, Genève.

52/ Voir les contributions de l'OMS, du PNUD et de la FAO à l'Equipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays, Genève, 1994.

dans leur propre pays, le respect des droits de l'homme de ces dernières est un sujet d'intérêt particulier pour nous tous et il est crucial de maintenir l'équilibre entre la distribution d'assistance humanitaire en leur faveur et la défense de leurs droits de l'homme 53/.

184. Certains efforts visant à intégrer les préoccupations relatives à la protection à celles concernant l'assistance ont abouti; mais le respect des droits de l'homme n'étant pas le souci principal de la plupart des organisations de secours et de développement, ni une fonction essentielle, et les organismes de droits de l'homme n'étant pas encore pleinement opérationnels, et souvent absents, la protection n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite. Il n'existe aucun consensus, par exemple, sur le rôle que les organismes de droits de l'homme devraient jouer en identifiant, vérifiant, et observant les problèmes de protection des personnes déplacées dans leur propre pays, et en apportant des solutions. Lorsque les mécanismes de droits de l'homme sont mis en application, par exemple, au travers de la nomination d'un rapporteur spécial chargé de conduire une mission d'enquête, ces efforts sont souvent isolés de ceux qui cherchent à résoudre les problèmes humanitaires des populations touchées par les conflits. Il n'existe pas non plus de consensus sur le rôle que les organisations de secours et de développement devraient jouer en matière de protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Dans des situations d'urgence, les évaluations de besoins faites par l'ensemble des organisations ne concernent souvent pas la sécurité physique de la population concernée ni les dangers qui la menacent. Les spécialistes envoyés pour évaluer des situations d'urgence ont généralement des compétences en matière de distribution alimentaire, de nutrition, de santé, et d'hébergement, mais ne savent pas comment traiter des problèmes de droits de l'homme et de protection. De nombreux agents des organisations de secours et de développement craignent aussi de compromettre leur neutralité et leur capacité de fournir une assistance humanitaire s'ils se retrouvent associés avec des préoccupations relatives à la protection. Tandis que les organismes de droits de l'homme, pour leur part, n'ont généralement pas de bureaux ni de représentants sur le terrain dans les situations d'urgence pour assumer ces fonctions de protection.

185. Il existe bien entendu des exceptions à cette séparation de principe entre les préoccupations en matière d'assistance et celles relatives à la protection. Comme noté plus haut, lorsque le HCR se retrouve impliqué dans des situations de déplacement interne, son engagement est total, incluant tant la protection que l'assistance. D'autres organisations de secours et de développement s'engagent également dans des activités de protection lorsqu'elles exécutent leurs tâches d'assistance. Au sens large, la protection comprend la coordination et la fourniture de nourriture, de médicament et d'abris, ainsi que des négociations visant à avoir accès aux personnes déplacées dans leur propre pays. Comme l'a fait remarquer le CICR, la distinction entre des activités qualifiées d'assistance et celles considérées comme de la protection est souvent artificielle. Fournir des secours et s'assurer qu'ils atteindront les personnes

53/ Déclaration du Directeur du Département des affaires humanitaires au Sous-Comité plénier sur la protection internationale, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Genève, 18 mai 1994.

auxquels ils sont destinés est également une forme de protection 54/. La seule présence d'organisations de secours et de développement assure une forme complémentaire de protection. Dans de nombreux cas, elle permet de prévenir les abus, ou au moins de les atténuer. Le Haut Commissaire pour les réfugiés, s'exprimant à la Commission des droits de l'homme, a insisté sur le fait que, selon son expérience, une présence internationale et l'accès aux victimes est le moyen le plus efficace d'assurer une protection contre les violations des droits de l'homme 55/.

186. Non seulement les organisations de secours et de développement assurent une présence et participent aux négociations relatives à l'accès aux populations, elles sont aussi souvent à même de faire part de leurs préoccupations au sujet de la sécurité physique des personnes déplacées, en particulier lorsqu'elles ont, dans le cadre de leurs activités d'assistance, gagné la confiance des gouvernements et des éléments non gouvernementaux. Mais c'est alors que quelques-unes de ces organisations de secours et de développement dressent une barrière. Certaines font remarquer que des contradictions peuvent apparaître entre les rôles d'assistance et de protection, et que dans ce cas elles doivent donner la priorité à l'assistance. Un responsable du PAM, par exemple, lors de la soumission de ses rapports à l'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays, a indiqué que dans certaines situations il s'était engagé dans des négociations, tant avec les gouvernements qu'avec les forces rebelles, sur l'accès aux populations concernées pour obtenir le libre passage de son personnel et des vivres. Mais il a précisé en substance que bien que le PAM comprenne la nécessité d'assurer des services de protection en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, il faut reconnaître que si, à certaines occasions, les négociations se prolongent, la fourniture d'aide alimentaire d'urgence précède la finalisation des arrangements en matière de protection. En agissant ainsi, le PAM ne veut pas porter atteinte aux négociations relatives à la protection, mais exerce son mandat principal, qui est d'alléger les souffrances causées par la famine dont sont victimes des pauvres et autres personnes dans le besoin 56/. Des contradictions sont également parfois apparues entre les rôles d'assistance et de protection du HCR. Bien que dans la plupart des situations, ses doubles fonctions d'assistance et de protection se confortent mutuellement, tel n'est pas toujours le cas, en particulier lorsque le HCR craint de faire peser une menace sur ses programmes d'assistance ou de compromettre sa position de neutralité en évoquant de manière trop ferme des questions de protection.

187. Certes, les problèmes de protection affectent souvent la fourniture d'assistance et il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les

54/ Déclaration du représentant du CICR au Sous-Comité plénier sur la protection internationale, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Genève, 18 mai 1994.

55/ Déclaration du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à la cinquantième session de la Commission des droits de l'homme, Genève, 9 février 1994.

56/ Internally Displaced Persons: A WFP Position Paper, Programme alimentaire mondial, Rome, juin 1994.

deux fonctions. Lorsque les personnes déplacées sont victimes d'attaques et que la distribution de vivres et de fournitures est rendue impossible, il est primordial de s'intéresser aux questions de protection. En outre, ne pas prêter attention aux questions de protection risque d'entraîner des problèmes pour la poursuite de l'assistance. La nécessité pour les organisations humanitaires et de droits de l'homme d'élaborer des stratégies intégrées en matière de fourniture d'assistance et de protection est devenue de plus en plus évidente. Surveiller les conditions dans lesquelles se trouvent les personnes déplacées peut par ailleurs s'avérer difficile, et même risqué, rendant plus que souhaitables des stratégies conjointes.

188. Les membres du personnel du CICR soutiennent que la protection ne devrait jamais se trouver en seconde position. "Les agences humanitaires ne peuvent limiter leur rôle à celui de simples convoyeurs de l'aide médicale et alimentaire. Elles doivent impérativement doubler leurs opérations d'urgence sur le terrain de démarches et de représentations sur les comportements et les politiques générateurs de famines et d'atteintes aux droits fondamentaux de l'homme". Bien que ces intercessions puissent être "diplomatiquement délicates et politiquement risquées ou franchement coûteuses", elles constituent "l'indispensable versant protecteur de toute opération de secours dans laquelle une amélioration durable de la condition des victimes d'un conflit n'est jamais confirmée" 57/.

189. Il ne fait aucun doute que des discussions approfondies par les agences humanitaires et les organisations de droits de l'homme sur les moyens de mieux assurer la protection des personnes déplacées dans des situations d'urgence à l'intérieur de leur propre pays sont indispensables. Les organisations de secours et de développement doivent examiner jusqu'à quel point elles peuvent se retrouver impliquées dans la solution des problèmes humanitaires qui affectent la distribution d'assistance. Elles doivent également examiner la possibilité de créer des relations de collaboration avec d'autres organisations qui seraient mieux préparées qu'elles, dans des situations différentes, pour assurer une protection plus efficace. Dans des pays comme le Rwanda ou la Bosnie-Herzégovine, l'énorme difficulté de défendre les droits de l'homme a été rendue d'autant plus apparente que les secours humanitaires ont été accusés de prolonger les conflits, en servant de substitut aux initiatives politiques, et en étant un moyen involontaire de donner davantage de pouvoir aux forces militantes et criminelles, auteurs de génocide. Dans l'ex-Yougoslavie, les organisations humanitaires qui ont aidé à l'évacuation des personnes à risque ont été accusées de contribuer indirectement à la pratique du "nettoyage ethnique". Pourtant, sans cette assistance, les victimes auraient été bien plus nombreuses dans cette région 58/. Il convient de discuter de ces questions préoccupantes et de trouver les moyens de s'assurer qu'une meilleure coordination de l'assistance humanitaire vienne promouvoir la défense des droits

57/ Frédéric Maurice et Jean de Courten, L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées, Revue internationale de la Croix-Rouge, janvier-février 1991.

58/ Minear, Larry et al., Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role 1991-1993, Thomas J. Watson Jr., Institute for International Studies and Refugee Policy Group, Providence, 1994.

de l'homme. Une approche globale nécessitera une collaboration plus étroite entre les organisations humanitaires et de droits de l'homme, et des moyens plus coordonnés de traiter des questions de protection.

190. Le Comité permanent interorganisations a reconnu en décembre 1994 qu'il était nécessaire de lier davantage les préoccupations sur les questions humanitaires à celles relatives aux droits de l'homme, lorsqu'il décida d'inviter le représentant du Secrétaire général et le Haut Commissaire aux droits de l'homme à participer à ses réunions chaque fois que des questions liées à leur mandat respectif étaient à l'ordre du jour. Leur participation aux réunions du Comité permanent interorganisations devrait permettre de s'assurer que l'on cherche à traiter tout autant des questions de protection que d'assistance. Le représentant du Secrétaire général peut vérifier que les critères de protection et de droits de l'homme sont suffisamment compris et pris en compte dans la planification et l'exécution d'activités en faveur des personnes déplacées. Il peut agir comme organe de liaison et catalyseur entre les différents organismes des Nations Unies concernés par la formulation de politiques et de programmes opérationnels. Il peut porter à l'attention du Comité permanent interorganisations des situations de déplacement interne nécessitant davantage d'attention et d'examen au plan international. Il peut également aider à déterminer quelles autres entités des Nations Unies devraient s'ajouter à la liste de celles susceptibles d'assurer la protection nécessaire et, dans certains cas plus délicats, quelles activités parallèles pourraient être entreprises pour s'assurer que la protection et l'assistance soient toutes deux prises en compte.

191. Pour faciliter la capacité du représentant de porter ces préoccupations en matière de protection des personnes déplacées à l'attention du Comité permanent interorganisations, il est nécessaire que des liens de collaboration plus étroits soient tissés entre le représentant et les organisations humanitaires. Des échanges d'information doivent être établis de sorte que les problèmes de protection puissent être portés à l'attention du représentant et, par son intermédiaire, aux organismes de droits de l'homme. L'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays pourrait jouer un rôle de catalyseur plus important pour mettre cette information à disposition du représentant. En discutant avec lui du cas de certains pays particuliers, elle l'informerait de situations graves et l'aiderait à promouvoir des stratégies coordonnées visant à y trouver des solutions.

D. Elargissement du rôle des organismes de droits de l'homme

192. Les organismes de droits de l'homme devraient aussi jouer un rôle plus important dans l'élaboration d'une conception intégrée visant à traiter des besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays. Les récents débats sur la création de tribunaux de guerre, la nécessité qui s'est faite sentir de la présence d'observateurs des droits de l'homme dans des situations d'urgence, et la priorité de plus en plus grande attribuée aux questions de justice et de droits de l'homme dans la recherche de la résolution des conflits et d'ouvertures pour la paix et le développement, ont permis d'espérer que davantage d'initiatives nouvelles vont être prises pour incorporer les moyens de traiter des questions de droits de l'homme, et les préoccupations en la matière, dans des stratégies internationales plus globales visant à résoudre les problèmes du déplacement interne.

193. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 a souligné combien il était important que les organismes de droits de l'homme attachent une attention particulière à la question du déplacement interne, et le Centre pour les droits de l'homme s'est engagé, selon la disponibilité de ses ressources, à assumer un rôle plus actif en s'intéressant aux causes premières et aux effets du déplacement, ainsi qu'à la fourniture d'une protection et d'une assistance plus efficaces aux personnes déplacées 59/. Conformément à ces objectifs, la Commission des droits de l'homme pourrait commencer à étudier de manière plus approfondie les aspects des droits de l'homme liés au déplacement, prêter attention à des situations précises nécessitant l'attention internationale, et élaborer des stratégies préventives s'attaquant aux causes premières. Lorsque des organisations humanitaires constatent qu'elles ne peuvent pas suffisamment se faire entendre, des résolutions de la Commission devraient appuyer leurs efforts en concentrant leur attention sur l'obstruction faite à l'assistance humanitaire et le mauvais traitement qui est réservé aux personnes déplacées dans leur propre pays.

194. Renforcer la présence internationale dans des lieux où des problèmes de protection se produisent est un autre moyen radical que les organismes de droits de l'homme pourraient appliquer pour contribuer à assurer une meilleure protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Il convient de rappeler que, selon le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, de nouvelles approches sont nécessaires si l'on veut améliorer la protection dans des crises humanitaires. Le Haut Commissaire a recommandé en particulier que s'établisse une véritable présence internationale qui rassemble des observateurs des droits de l'homme, des organisations humanitaires et des forces de maintien de la paix 60/. Le déploiement de spécialistes des droits de l'homme hors siège dans des zones où se trouvent de grands nombres de personnes déplacées dans leur propre pays pourrait largement combler quelques-unes des lacunes du système actuel dans le domaine de la protection sur le terrain. Comme l'a montré l'expérience au El Salvador, en ex-Yougoslavie et au Rwanda, des observateurs peuvent jouer un rôle important en recueillant des informations, en vérifiant les besoins de protection, en contactant les autorités locales sur ces questions, et en alertant les gouvernements et la communauté internationale sur les problèmes nécessitant leur attention. Ils peuvent aussi jouer un rôle utile en essayant d'éviter l'apparition de violations potentielles de droits de l'homme. Les agents chargés des droits de l'homme sur le terrain, par exemple au Rwanda, sont engagés dans ce type d'activités préventives. En outre, les observateurs peuvent faire savoir, lorsque tel est le cas, que les conditions sont suffisamment sûres pour garantir le retour au foyer, et peuvent aussi contribuer à créer le climat de confiance nécessaire pour rendre possibles ces retours, et même les superviser et aider à les organiser. Travaillant de concert avec les organisations humanitaires, ils peuvent aider à élaborer des stratégies

59/ Plan of Activities of the Centre for Human Rights for the Implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action, annexe II, Genève, 10 novembre 1993 (document interne).

60/ Intervention du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés lors d'une table ronde du Gouvernement norvégien sur le sujet United Nations Human Rights Protection for Internally Displaced Persons, Conseil norvégien pour les réfugiés et Refugee Policy Group, Nyon, février 1993.

visant à associer les préoccupations de protection et d'assistance; les organisations humanitaires ont trop souvent été incapables de se retourner vers les organismes de droits de l'homme parce que ceux-ci avaient peu, ou pas du tout, de présence opérationnelle sur le terrain. Dans certains cas, des responsables des droits de l'homme pourraient être détachés auprès d'organisations de secours où ils pourraient servir d'organes de liaison sur les questions de protection et chercher à obtenir le soutien des organismes pertinents des Nations Unies susceptibles de traiter des problèmes de protection.

195. Dans le cadre de son programme de services consultatifs, le Centre pour les droits de l'homme pourrait aider à renforcer les institutions nationales en matière de protection des droits de l'homme et soutenir la nomination de médiateurs et l'adoption d'autres moyens visant à protéger les personnes déplacées dans leur propre pays. Le Centre pourrait aussi assurer une formation juridique et pratique du personnel des organisations humanitaires et de celui des forces de maintien de la paix en matière de droits de l'homme. Ce personnel apprendrait ainsi à identifier les violations des droits de l'homme, à en faire rapport, et à savoir qui alerter lorsque des personnes déplacées dans leur propre pays sont en danger. Le Centre pourrait encourager les organisations opérationnelles à diffuser les règles humanitaires et de droits de l'homme et à attirer l'attention du public sur ces questions par l'intermédiaire de programmes d'éducation et d'information. Le CICR a apporté une contribution importante lorsqu'il a fait entrer le droit humanitaire dans le domaine public. Des efforts similaires devraient être déployés pour ce qui concerne les normes humanitaires et de droits de l'homme applicables aux personnes déplacées dans leur propre pays. La formation des responsables communautaires sur des questions liées aux normes internationales relatives à la protection et aux droits de l'homme pourrait s'y ajouter.

196. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 a recommandé que des responsables des droits de l'homme soient assignés auprès des bureaux régionaux des Nations Unies pour offrir une formation et toute autre assistance technique dans le domaine des droits de l'homme. Les fonctionnaires détachés auprès des gouvernements pour participer à l'élaboration de plans nationaux d'action dans le domaine des droits de l'homme devraient aussi inclure les besoins des personnes déplacées dans leurs programmes.

197. Les Nations Unies ont souvent compté sur les ONG pour entreprendre des stratégies en matière de protection. Ces dernières années, les ONG spécialisées dans les questions humanitaires et les droits de l'homme ont adopté une approche préventive pour ce qui concerne la protection en matière de droits de l'homme. Elles ont de plus en plus tendance à favoriser les initiatives prises sur le terrain plutôt que dans l'arène internationale, et essaient d'appliquer sur place des programmes de droits de l'homme. Elles ont par exemple encouragé la fourniture de services d'aide juridique en faveur des personnes déplacées pour ce qui concerne tous leurs contacts avec l'administration locale et judiciaire. Les programmes d'aide juridique sont importants pour les personnes déplacées qui n'ont pas de documentation sur leur identité; les menaces de violations des droits de l'homme sont en effet souvent exacerbées par le manque de documentation. Au Liban, au Guatemala et dans d'autres pays, le HCR a parrainé des programmes de documentation au niveau communautaire. Des ONG ont également

aidé à renforcer des mécanismes juridiques et des procédures de plainte et ont encouragé la participation de la communauté à ces programmes.

E. Différentes options pour une réforme institutionnelle

198. La volonté croissante de la communauté internationale d'assumer une plus grande part de responsabilité à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays ne devrait pas cacher le fait que le système des Nations Unies ne s'occupe pas du tout, ou de manière insuffisante, de nombreuses situations de déplacement interne, parce qu'il n'existe toujours aucune organisation, ou ensemble d'organisations, ayant pour mandat de répondre aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées. Créer d'une nouvelle organisation, ou charger une agence existante d'assumer cette responsabilité, doivent rester des options dignes de considération par la communauté internationale.

199. Certains considèrent que la création d'une agence unique responsable des personnes déplacées dans leur propre pays est la meilleure option pour répondre au défi du déplacement interne. Ils modèleraient essentiellement une nouvelle organisation sur le rôle du HCR en matière de protection et d'assistance des réfugiés. Toutefois, plusieurs arguments ont été soulevés à l'encontre de la création d'une nouvelle institution. Le plus persuasif est peut-être celui qui rappelle que les personnes déplacées dans leur propre pays ont des besoins qui recouvrent les activités de l'ensemble des organisations des Nations Unies, de l'assistance d'urgence à la protection et à l'aide au développement. Dans certaines situations, par exemple, la fourniture de vivres est un besoin prédominant, nécessitant l'intervention du PAM. Dans d'autres, ce sont les services de l'UNICEF qui sont essentiels pour répondre aux besoins des femmes et des enfants déplacés. Il existe aussi des personnes déplacées dans leur propre pays et des populations locales assiégées qui se trouvent dans des situations semblables à celles de réfugiés, ou susceptibles de se transformer en situations de réfugiés, ce qui ferait du HCR l'agence la plus efficace pour en prendre la responsabilité. Pour ce qui concerne les programmes de développement, c'est le PNUD qui aurait la préférence. La création d'une entité unique chargée de répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays ferait courir le risque d'un doublement des ressources et d'un chevauchement des capacités existantes. En outre, il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument juridique, ni définition unanimement reconnue des personnes déplacées dans leur propre pays, sur lesquels fonder le mandat d'une nouvelle organisation. Le coût de cette nouvelle institution serait sans doute très élevé, et il n'existe apparemment ni volonté politique ni ressources pour soutenir la création de celle-ci.

200. Une alternative à la création d'une nouvelle institution serait d'élargir le mandat d'une organisation existante, par exemple du HCR, pour qu'il englobe les besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays. Juridiquement et opérationnellement, le HCR a été en général considéré comme l'institution la mieux préparée à traiter de cette question. Toutefois, lorsqu'il fut proposé en 1993 que les Nations Unies remplacent leur arrangement temporaire actuel en assignant au HCR une compétence générale en la matière, ni le Haut Commissariat ni son Comité exécutif n'ont souscrit à cette

idée 61/. La position du HCR fut que l'importance du problème du déplacement interne dépassait sa capacité et qu'une forme de collaboration de l'ensemble des Nations Unies et des autres organisations humanitaires était mieux adaptée. Lorsque la question fut discutée de nouveau en 1994 au Sous-Comité plénier sur la protection internationale du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, le Haut Commissaire a défini très clairement la limite et les conditions dans lesquelles le HCR avait le mandat d'entreprendre des activités en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Le Comité exécutif a entériné ces principes directeurs comme étant "une contribution importante à une réponse plus concertée de la communauté internationale aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du territoire" 62/.

201. Une autre possibilité est de faire appel à deux organisations. Sur le plan institutionnel, une telle approche consisterait à créer deux agences séparées, l'une couvrant la protection et l'autre l'assistance. Dans une telle formule, en l'espace de quelques années le bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme pourrait être préparé à être l'entité chargée de couvrir la protection. Le Département des affaires humanitaires, par ailleurs, a déjà pour mandat de coordonner les activités d'assistance. Bien qu'aucune option ne doive être écartée prématurément, celle-ci serait toutefois en désaccord avec le consensus qui se fait de plus en plus sur le fait qu'une approche intégrée en matière de protection et d'assistance est nécessaire. Par ailleurs, aucun de ces organismes n'a de présence opérationnelle, pourtant indispensable, sur le terrain. Une autre possibilité serait de voir le HCR et le CICR, qui traitent à la fois d'assistance et de protection, prendre conjointement la responsabilité des personnes déplacées dans leur propre pays. Mais cette idée aussi a de sérieuses faiblesses. D'abord, étant donné que le CICR ne fait pas partie du système des Nations Unies, il ne pourrait pas être intégré à un tel arrangement. Ensuite, le rôle le plus en plus grand que jouent d'autres organisations répondant également aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays ne serait pas pris en compte.

202. Bien qu'aucune organisation du système des Nations Unies n'ait assumé seule la responsabilité de la protection et de l'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays, des aspects positifs ont émergé du système de circonstance appliqué actuellement. La communauté internationale a de plus en plus la volonté de répondre aux besoins des personnes déplacées. En outre, des efforts sont en cours pour élaborer une approche plus coordonnée et plus cohérente. Le renforcement de ces différents efforts et une meilleure coordination offrent une perspective encourageante d'élaboration d'un système international plus efficace pour aborder la question des personnes déplacées dans leur propre pays.

203. Toutefois, si l'on doit soutenir l'option d'engager l'ensemble du système, une première mesure importante doit être la création d'un mécanisme efficace de coordination qui assignerait les responsabilités lorsqu'une situation de

61/ Déclaration du représentant du Royaume des Pays-Bas à la quarante-quatrième session du Comité exécutif du HCR, Genève, 1993.

62/ Conclusions du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire. Voir A/AC.96/XLV/839, 11 octobre 1944.

déplacement interne apparaît, et s'assurerait que les organismes concernés répondent de manière adéquate tant aux besoins de protection que d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays. Dans le cadre des arrangements institutionnels existants, le Comité permanent interorganisations semble être l'organe le plus adapté à se pencher sur les situations graves de déplacement interne, à étudier dans quelle mesure les besoins d'assistance et de protection sont satisfaits, et à recommander la meilleure répartition possible des tâches entre les organisations des Nations Unies pour s'assurer que l'on veille autant à la protection qu'à l'assistance. En élargissant le mandat du Comité permanent interorganisations, du groupe de travail et de l'Equipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays, et en augmentant la composition de ces organes, il serait possible d'utiliser ce mécanisme existant pour coordonner les activités visant à répondre aux besoins des personnes déplacées.

204. Pour s'assurer que les préoccupations en matière de protection soient pleinement prises en compte, le représentant et le Haut Commissaire aux droits de l'homme devraient participer aux réunions de ces organismes, une recommandation déjà approuvée par le Comité permanent interorganisations. Etant donné que le mandat du représentant, contrairement à celui d'autres mécanismes des Nations Unies, porte exclusivement sur les personnes déplacées dans leur propre pays, son rôle serait d'attirer l'attention sur les besoins spécifiques de cette catégorie de personnes, en particulier en matière de protection. Le Comité permanent, pour sa part, devrait placer les situations graves de déplacement interne sur son ordre du jour de sorte que celles-ci puissent faire l'objet de discussions en profondeur et que des stratégies soient élaborées pour traiter des préoccupations en matière de protection. Dans le même temps, davantage d'attention devrait être accordée au renforcement de la collaboration et de la coordination sur le terrain entre les organisations humanitaires directement concernées, dont le rôle est essentiel lorsqu'il s'agit de traiter des problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays.

205. On ne peut qu'espérer que, grâce à ces arrangements visant à renforcer la collaboration, il sera possible de combler le vide en matière de responsabilité qui existe souvent dans des cas de déplacement interne, et de s'assurer que la grave lacune existant dans la manière de réagir aux problèmes de protection et de droits de l'homme sera également comblée de manière plus adéquate. Toutefois, comme le Comité permanent interorganisations vient juste de décider d'élaborer une approche plus cohérente, il est trop tôt pour estimer laquelle des options ci-dessus s'avèrerait la plus efficace.

F. Renforcement de la capacité octroyée au mandat

206. Pour renforcer son rôle de catalyseur dans un cadre de collaboration interorganisations, la capacité octroyée au mandat du représentant du Secrétaire général devrait également être renforcée pour lui permettre d'exercer ses responsabilités avec davantage d'efficacité. Comme noté précédemment, il existe un fossé considérable entre les aspirations liées au mandat du représentant et la capacité dont il dispose pour les poursuivre. Le représentant s'est donc tourné vers des personnes et des institutions hors du système des Nations Unies pour qu'elles l'aident à exercer ses responsabilités. Le fait que des individus et des organisations souhaitent contribuer volontairement aux tâches du représentant dans l'exercice de son mandat démontre le caractère humanitaire indissociable du défi de la protection et de l'assistance internationales des

personnes déplacées dans leur propre pays. Etant donné la limitation des ressources au sein du système des Nations Unies, leur coopération a besoin d'être soutenue et renforcée.

207. Quelle que soit l'importance de l'assistance reçue de groupes et d'individus hors du système des Nations Unies, certaines mesures devraient néanmoins être prises par les Nations Unies pour renforcer la capacité du mandat du représentant.

208. Il est indispensable que le représentant dispose de suffisamment de personnel et de ressources pour lui permettre de rassembler les informations relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays et de créer un centre d'information adapté aux besoins de ces personnes (voir Section III plus haut). Des fonds et du personnel supplémentaires sont nécessaires pour augmenter le nombre de missions d'établissement des faits et de suivi entreprises par le représentant, son personnel, ou des experts bénévoles (voir Section II.E plus haut). Le déploiement de personnel hors siège dans des zones où se trouvent de grands nombres de personnes déplacées dans leur propre pays serait également très utile au représentant (voir Section V.D ci-après).

209. Pour que le représentant puisse exercer efficacement son mandat, sa capacité a besoin d'être renforcée par des ressources humaines et matérielles complémentaires. A l'heure actuelle, le soutien dont dispose le représentant dans le Centre pour les droits de l'homme est constitué d'un employé auxiliaire engagé par un contrat à court terme qui doit être fréquemment renouvelé, et d'un expert associé qui a été fourni par le Gouvernement norvégien pour une période d'un an, renouvelable d'une année. La nature temporaire de ces contrats, s'ajoutant aux autres tâches assignées à ces deux personnes par le Centre, au peu de soutien dont ils disposent et à l'insuffisance de bureaux, freine de manière importante leurs activités et la capacité du représentant de répondre aux défis que lui pose l'exercice de son mandat.

210. Il serait particulièrement utile de bénéficier des services d'un employé auxiliaire pour aider à gérer les affaires relatives au mandat du représentant, jouer un rôle dans les prises de décision interorganisations, et remplacer le représentant dans des réunions nécessitant qu'il soit représenté de manière adéquate. Il serait également très utile d'avoir un coordonnateur qui chercherait à promouvoir une meilleure collaboration avec des organisations intergouvernementales et des ONG sur des questions de déplacement interne, à les encourager à s'engager davantage sur le terrain ainsi qu'à observer les situations graves de déplacement interne et recueillir des informations y relatives. En outre, le représentant, dans l'exercice de son mandat, aurait besoin des services de deux administrateurs réguliers chargés des droits de l'homme, ainsi que d'appui administratif adéquat, et d'un niveau considérable d'aide en matière de secrétariat. Ces services pourtant minimaux seraient cruciaux et pourraient faire une immense différence dans l'efficacité du représentant.

211. Le Conseil norvégien pour les réfugiés a révélé par son enquête que les ONG appuyaient la création au sein de l'institution du représentant d'une capacité chargée de détecter plus efficacement les situations de crise et d'intercéder auprès des gouvernements. Plusieurs organisations ont également proposé la création d'un service spécial dans le Secrétariat des Nations Unies

pouvant venir en aide au représentant et être responsable opérationnellement et globalement des besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays 63/.

VI. RENFORCEMENT DES CAPACITES

212. Etant donné la nature globale du déplacement interne, il est essentiel que la communauté internationale compte sur des initiatives non seulement à l'intérieur du système des Nations Unies mais également à l'extérieur pour s'assurer que l'on réponde de manière adéquate aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. En particulier, il est nécessaire que les Nations Unies coopèrent davantage avec les institutions régionales et avec les ONG, lesquelles jouent un rôle de plus en plus important en matière de déplacement interne.

A. Initiatives intergouvernementales régionales

213. Au niveau régional, il est nécessaire d'établir une coordination et des liens plus étroits avec l'Organisation des Etats américains et l'Institut interaméricain des droits de l'homme; avec l'Organisation de l'unité africaine et sa Commission africaine des droits de l'homme et des peuples; et avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Ces organismes régionaux peuvent contribuer de manière importante à traiter des problèmes du déplacement interne. Elles peuvent être particulièrement utiles pour les échanges d'informations et, plus important encore, le renforcement des mesures d'assistance et de protection en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Quelques initiatives notables ont commencé d'être entreprises au niveau régional en faveur de ces personnes. Une description de certaines de ces initiatives est donnée ci-dessus, accompagnée de suggestions sur la manière de renforcer leur capacité. Il est indispensable que les organisations régionales et les Nations Unies collaborent davantage à l'élaboration de stratégies visant à améliorer l'assistance et la protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

214. Sur le continent américain, le processus engendré par la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA) a fait apparaître de manière évidente la prise de conscience du besoin d'élaborer des stratégies régionales pour améliorer la protection et l'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays. La CIREFCA, qui s'est tenue en 1989, a élaboré un plan global visant à assister les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés et à les intégrer dans les plans de développement des pays concernés. Ce processus, qui a rassemblé des gouvernements, des donateurs, des organisations gouvernementales, des ONG et des représentants des personnes déplacées, pourrait s'avérer instructif dans la promotion d'une coopération régionale en faveur des personnes déplacées dans d'autres régions du monde.

215. Une autre initiative encourageante émanant de la région des Amériques est la création du mécanisme permanent de consultation chargé des personnes

63/ Conseil norvégien pour les réfugiés, The Ground Level Experience, op. cit.

déplacées dans les Amériques (CPDIA), organisme indépendant travaillant sous les auspices de l'Institut interaméricain des droits de l'homme. Créé en novembre 1992, le CPDIA est composé de représentants d'organisations intergouvernementales, d'ONG, et d'experts indépendants. Ses membres comprennent le HCR, le PNUD, l'UNICEF, l'OIM, le CICR, le PAM, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, l'Institut interaméricain des droits de l'homme, le Refugee Policy Group et le Conseil oecuménique des églises. Le CPDIA établit actuellement des réseaux d'information sur les populations déplacées dans leur propre pays sur l'ensemble du continent américain, met en place un cadre juridique pour traiter du déplacement interne, prépare des rapports sur les besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays, et fournit une assistance technique et sous forme de conseils aux gouvernements afin qu'ils améliorent les conditions des personnes déplacées.

216. Des gouvernements du continent américain ont commencé à inviter le CPDIA à venir faire des visites sur leurs territoires, et une première mission fut entreprise en Colombie en 1994. Le représentant du Secrétaire général, suite à sa propre mission en Colombie, avait remarqué dans son rapport le "travail considérable dans les domaines conceptuel, méthodologique et légal" accompli par le CPDIA et avait demandé au Gouvernement de la Colombie de mettre en application ses recommandations. Le CPDIA prévoit de convoquer en 1995 une conférence internationale sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la région des Andes. Les activités du CPDIA pourraient devenir un modèle sur la manière dont les situations de déplacement interne pourraient être abordées dans d'autres régions.

217. L'Institut interaméricain des droits de l'homme a non seulement créé le CPDIA, avec lequel il partage ses locaux, mais il a aussi lancé des programmes spéciaux en faveur des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées dans plusieurs pays. En Colombie, il a fourni un appui technique au premier programme national de recherche sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays mené par l'église catholique, et a créé, toujours avec l'église, des ateliers de formation pour les groupes et les individus s'occupant des personnes déplacées. Il a également œuvré en faveur des femmes déplacées à l'intérieur du Guatemala en collaboration avec des organisations locales de femmes. En République dominicaine, au El Salvador, au Paraguay et en Colombie, il a organisé, avec les ONG, des programmes de formation pour les femmes migrantes, dont les femmes déplacées à l'intérieur du pays.

218. En décembre 1994, un colloque organisé par l'Institut interaméricain, le HCR et le Gouvernement du Costa Rica a réuni des experts d'Etats membres pour célébrer le dixième anniversaire de la Déclaration de Carthagène. La Déclaration de San José sur les réfugiés et les personnes déplacées, adoptée par le colloque, a affirmé que le déplacement interne est un problème de droits de l'homme qui concerne la communauté internationale, a exprimé son soutien pour le travail du représentant, a entériné la préparation d'une déclaration internationale sur la protection des personnes déplacées dans leur propre pays et a demandé l'extension du mandat du représentant.

219. Lors du colloque, il a été recommandé que l'OEA place la question du déplacement interne sur son ordre du jour afin que celle-ci soit discutée par les gouvernements du continent américain. La Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'OEA a commencé d'aborder plus activement les problèmes de

protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Après sa visite la plus récente à Haïti, la Commission a attiré l'attention sur le problème du déplacement interne dans ce pays et sur la nécessité pour la communauté internationale de s'intéresser à ce problème. Il a également été suggéré que la Commission institue en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays des procédures d'urgence semblables à celles qui ont été mises en place pour les cas de disparitions, et qu'elle crée un mécanisme d'alerte rapide pour identifier les situations de déplacement interne potentielles ou en gestation dans les Amériques.

220. En Afrique, plusieurs conférences régionales ont été organisées pour attirer l'attention sur le problème du déplacement interne. En février 1994, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de l'OUA a organisé à Harare un séminaire sur la protection des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en Afrique. Le séminaire a vivement recommandé qu'une attention particulière soit accordée à la question des personnes déplacées dans leur propre pays, dans la mesure où il n'existe aucune organisation ayant pour mandat spécifique d'assurer leur protection. Il a également demandé qu'une assistance et une aide juridiques soient accordées aux personnes déplacées pour leur permettre d'avoir accès à la Commission africaine pour demander réparation des violations des droits de l'homme dont elles ont été les victimes. Il a recommandé que la Commission des vingt de l'OUA sur les réfugiés traite spécifiquement de la question des personnes déplacées dans leur propre pays et que la Commission africaine porte également une attention particulière à cette question.

221. Un second colloque sur les questions relatives aux réfugiés africains et au déplacement, au cours duquel le représentant est intervenu, s'est tenu à Addis Abeba en septembre 1994. Organisé conjointement par le HCR et l'OUA, il a réuni des représentants de la plupart des Etats membres de l'OUA. Le Secrétaire général de l'OUA a souligné que l'Afrique est le continent sur lequel se trouve le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées et que le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays dépasse maintenant le total de celui des réfugiés. Il a demandé à l'OUA de lancer un processus de promotion de la protection et de l'assistance des personnes déplacées en Afrique, en coopération avec les organisations humanitaires et des droits de l'homme. Le document d'Addis-Abeba sur les réfugiés africains et le déplacement (demandé au HCR), adopté lors du colloque, a demandé aux gouvernements d'assumer leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays et a prié instamment toutes les parties aux conflits d'octroyer l'accès des organisations humanitaires à ces personnes. Il a appuyé les efforts du représentant du Secrétaire général de promouvoir des mécanismes juridiques, institutionnels et opérationnels appropriés en vue d'une protection et d'une assistance plus efficaces des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

222. Comme noté plus haut, il a été suggéré que la Commission des vingt de l'OUA sur les réfugiés élargisse l'étendue de ses activités pour traiter plus particulièrement des aspects du déplacement interne liés à la protection. Il pourrait également s'avérer utile que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples entreprenne des visites sur place et publie des rapports sur le déplacement interne. Il a été suggéré que le Centre africain pour les droits de l'homme et la démocratie, créé en Gambie pour appuyer les travaux de la Commission, joue un rôle actif en attirant l'attention sur cette question.

223. La Déclaration du Caire sur la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde arabe est un autre exemple de démarches régionales pour traiter des problèmes de déplacement. Adoptée en novembre 1992 par des experts arabes lors d'un colloque parrainé par le HCR au Caire, la déclaration a demandé aux Etats arabes de fournir au secrétariat de la Ligue des Etats Arabes des informations et données statistiques sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées sur leurs territoires ainsi que sur les lois, règlements et décrets nationaux en application relatifs aux réfugiés et aux personnes déplacées; elle a également souligné la nécessité de porter une attention particulière aux femmes et aux enfants qui représentent la majorité des réfugiés et des personnes déplacées.

224. Pour la première fois en Europe, en 1993, un séminaire sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) 64/ s'est tenue sur la migration, y compris les questions de réfugiés et de personnes déplacées. Les mesures préventives à prendre et les moyens de mieux protéger les réfugiés et les personnes déplacées ont fait partie des questions discutées. En juillet 1994, l'assemblée parlementaire de la CSCE a adopté une déclaration à Vienne dans laquelle elle a recommandé que lorsque des efforts préventifs ont échoué et que des mouvements massifs se produisent, la CSCE conçoive une méthode permettant d'assurer la protection des personnes déplacées par la force et recherche des solutions à long terme à leurs problèmes.

225. En décembre 1993, le Conseil des ministres de la CSCE a décidé de placer la question des migrations massives sur son ordre du jour, ce qui pourrait conduire à l'élaboration de stratégies et de mécanismes visant à traiter de la question du déplacement interne. Il a demandé aux principaux organes de décision de la CSCE de s'intéresser à la question de la migration massive, y compris les situations de personnes déplacées et de réfugiés. Plusieurs suggestions ont été faites sur les moyens par lesquels la Commission pourrait être davantage impliquée dans les questions de déplacement interne. Des missions de la CSCE envoyées vers des zones de troubles et déployées pour de longues durées pourraient, par exemple, recueillir des informations sur la situation des personnes déplacées dans leur propre pays et chercher à obtenir un soutien humanitaire pour mieux répondre à leurs problèmes. Des séminaires portant spécifiquement sur le déplacement interne pourraient être organisés en vue d'élaborer des approches régionales au problème. Le Comité permanent de la CSCE et d'autres organes de direction pourraient examiner la possibilité de solutions régionales au problème.

226. L'attention portée par la CSCE à la diplomatie préventive est un moyen non négligeable de chercher à éviter les exodes massifs et le déplacement interne. La nomination en décembre 1992 d'un Haut Commissaire pour les minorités nationales devant s'engager dans l'alerte rapide et la diplomatie préventive est une mesure importante visant à essayer d'éviter les conflits dans lesquels des membres de groupes minoritaires deviennent si souvent les victimes, ce qui entraîne leur déplacement.

64/ La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a changé de nom pour devenir l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le 1er janvier 1995.

227. En Asie, il a été suggéré que des efforts soient déployés pour examiner dans quelle mesure des organisations telles que l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) seraient disposées à s'intéresser à la question du déplacement interne. Il a été également suggéré que lors des réunions qu'il organise dans la région, le Centre pour les droits de l'homme cherche à inclure le sujet du déplacement interne à leur ordre du jour. Le représentant a commencé des consultations visant à organiser un séminaire et à stimuler des activités en matière de déplacement interne en Asie du Sud-Est.

B. Organisations non gouvernementales

228. Dans les rapports à la Commission et à l'Assemblée générale sur le déplacement interne, une attention particulière a été accordée au rôle important joué par les organisations non gouvernementales sur le terrain. Le représentant a rencontré régulièrement des représentants d'ONG lors de ses missions ainsi que durant ses consultations, à Genève et ailleurs, et a noté l'importance de leur rôle, en particulier dans des pays où la présence internationale est limitée ou inexistante, et a encouragé les gouvernements à renforcer leur coopération avec les ONG. Il a également souligné la nécessité d'une coopération plus étroite entre les organisations non gouvernementales se trouvant sur le terrain et les ONG internationales, ainsi qu'entre la communauté des ONG et les organisations intergouvernementales.

229. Les ONG ont souvent davantage de personnel sur le terrain, sont en contact plus direct avec les populations déplacées et ont des relations plus étroites avec les autorités locales que les organisations internationales qui ont plutôt tendance à travailler avec le gouvernement central. Les ONG maintiennent généralement une présence même lorsque les organisations des Nations Unies ne sont pas encore présentes ou se sont retirées pour des raisons de sécurité, et sont donc particulièrement importantes pour les populations déplacées. En outre, elles sont souvent à l'origine de l'ouverture d'"espaces humanitaires", ce qui permet par la suite aux organisations des Nations Unies d'établir un bureau. La plupart des ONG se montrent très imaginatives et tirent le meilleur profit de leur présence, qui est parfois le seul moyen pour que les personnes déplacées dans leur propre pays reçoivent protection et assistance.

230. Les activités des ONG comportent normalement les tâches suivantes : mettre en place des réseaux nationaux et régionaux; sensibiliser la communauté internationale en faveur des personnes déplacés, souvent en faisant appel à des moyens puissants d'information, et l'encourager à intervenir; faire rapport sur la situation des droits de l'homme et de la sécurité des personnes déplacées; coordonner des opérations afin d'augmenter les effets de la présence internationale, en particulier dans des zones où les organisations sont peu présentes; insister sur la nécessité de pouvoir travailler dans des zones sous le contrôle de parties rebelles, souvent en prenant des risques immenses pour leur propre sécurité; et envoyer des missions d'établissement des faits vers des zones où une présence permanente est impossible.

231. Comme noté plus haut, un élément notable des activités des organisations locales est l'ouverture d'"espaces" pour les opérations humanitaires. Le concept d'"espace humanitaire" a été conçu en Amérique latine par des ONG nationales qui ont utilisé leur présence pour créer et graduellement élargir leur "espace" dans des zones auparavant fermées aux organisations, et ce grâce à des mesures visant

à rétablir la confiance avec la population, les autorités et les commandants militaires locaux. Des organisations non gouvernementales étrangères au pays ont souvent renforcé cet "espace" en soutenant les ONG, les églises ou les organisations de paysans locales, ou en aidant les personnes déplacées à s'organiser elles-mêmes. En de nombreux endroits, cet "espace humanitaire" a préparé le terrain pour des opérations des Nations Unies.

232. La force des ONG locales réside dans leur connaissance de la culture locale et dans le fait qu'elles aient des racines dans le pays. Ces organisations sont souvent regardées avec moins de suspicion par les communautés locales que des agences étrangères, elles sont plus rentables en termes d'investissement que les ONG internationales et peuvent être à même de travailler plus rapidement dans des urgences que d'autres intéressés. Elles agissent également en relation étroite et réciproque avec les autorités locales, ce qui est souvent le meilleur moyen d'améliorer la situation des populations déplacées à l'intérieur du pays ^{65/}. D'un autre côté, leur faiblesse réside fréquemment dans leur capacité institutionnelle et leurs résultats limités, leur manque de ressources, et leur susceptibilité lorsqu'il s'agit de s'engager dans des rivalités locales. Dans certains pays, les gouvernements n'ont pas confiance dans les ONG et évitent de travailler avec elles. Mais en même temps, distribuer l'assistance par l'intermédiaire de ces organisations locales peut être un moyen particulièrement efficace d'atteindre les personnes déplacées se trouvant dans des situations dans lesquelles il n'existe plus de relations de confiance entre les populations locales et les autorités.

233. Pour ce qui concerne les ONG internationales, il convient de noter que la présence de personnel international sur le terrain augmente la crédibilité des programmes humanitaires. La plupart des ONG internationales s'appuient sur la présence des ONG locales et nationales et leur apportent souvent un soutien financier et technique. D'autres ONG internationales s'engagent dans des activités de promotion avec les gouvernements, des agences des Nations Unies, des organisations régionales et le public au sens large pour ce qui concerne les problèmes de déplacement interne. Il est important de noter que, ces dernières années, les activités en matière de protection ont augmenté, non seulement de la part d'organismes de droits de l'homme mais également de la part d'ONG chargées des secours. Les organisations de secours ont, par exemple, soutenu des programmes de conseil juridique et de représentation légale, des projets contre la violence physique et sexuelle à l'encontre des femmes, des projets éducatifs pour promouvoir la protection, des projets de défense des droits des enfants, et

^{65/} Les organisations non gouvernementales qui ont participé à l'enquête du Conseil norvégien pour les réfugiés ont proposé que les organisations des Nations Unies établissent des liens plus étroits avec les autorités locales et régionales. Le souci des ONG est que les autorités locales ne reçoivent pas un appui suffisant de la communauté internationale lorsque les plans sont élaborés, ou qu'elles ne sont pas toujours comprises. Au Mozambique, les ONG étaient de fermes partisans de mesures visant à renforcer la capacité des autorités locales. Il s'agissait même d'une condition préalable pour démarrer les activités de réadaptation et de réintégration des rapatriés et des personnes déplacées dans leur propre pays. Les ONG internationales et les Nations Unies appliquent maintenant des programmes dans différentes régions du pays pour parvenir à cet objectif.

des projets visant à lutter contre l'impunité. La coordination et l'organisation de réseaux, y compris pour des objectifs d'alerte rapide, est une autre activité des ONG internationales.

234. Les ONG, dans le cadre de campagnes de sensibilisation au problème des mines, ont appuyé les efforts déployés par les Nations Unies pour éviter que les personnes déplacées retournant chez elles soient victimes de mines terrestres. Le HCR et les ONG ont coopéré à des campagnes d'information de masse, à la formation d'instructeurs locaux chargés de sensibiliser le public sur les mines, et à l'éducation d'adultes et d'enfants, notamment au Cambodge, en Abkhazie/Géorgie, au Guatemala et au Mozambique.

235. Contrairement aux ONG internationales, beaucoup d'organisations non gouvernementales locales manquent des compétences et des ressources nécessaires pour assurer une coordination efficace, ou de l'autorité permettant de mettre en place des réseaux. Certaines sont aussi réticentes à participer à un réseau car elles sont vulnérables et plus à risque dans leur propre pays. Elles sont aussi parfois trop peu importantes pour traiter de vastes urgences, ce qui est souvent une condition préalable pour participer à un réseau. Dans le même temps, des ONG internationales résistent parfois à la coordination avec d'autres organisations de crainte d'avoir à accepter des décisions prises par celles-ci, et elles préfèrent aussi être libres de prendre leurs propres arrangements bureaucratiques. Selon l'étude du Conseil norvégien pour les réfugiés, les ONG sont assez sélectives lorsqu'elles choisissent avec qui elles décident de coopérer et ne trouvent pas toujours la coopération aussi efficace qu'elles le souhaiteraient ^{66/}. Mais elles reconnaissent en même temps la valeur d'une collaboration plus étroite et ont établi de nombreux liens de ce type.

236. En Amérique latine, les ONG ont une longue tradition d'organisation en réseaux. Le niveau d'organisation et de coopération est élevé et les compétences en gestion sont très développées. Il est commun que les ONG d'un même pays aient des contacts étroits avec des ONG d'un autre pays, et soient également en liaison les unes avec les autres dans des réseaux régionaux. Les ONG nationales et les réseaux servent d'intermédiaires entre les groupes vulnérables et la communauté internationale. Ils demandent aux Nations Unies et à l'OEA d'intervenir, conçoivent des programmes de protection et d'assistance, et s'assurent d'obtenir les ressources nécessaires. Un grand nombre de réseaux dans la région reçoivent un financement de pays donateurs, de l'Union européenne, et d'agences des Nations Unies. Grâce à eux, de nombreux groupes de personnes déplacées ont été capables de s'organiser.

^{66/} LINK est un exemple de coordination. Il s'agit d'une organisation qui chapeaute diverses ONG au Mozambique, au niveau national. Un nombre important de ses membres oeuvrent en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, principalement dans des programmes de réadaptation et de réintégration. L'initiative a été accueillie avec satisfaction par les organisations des Nations Unies et le gouvernement car elle sert de moyen important de transmission de l'information et de consultation. Toutefois, les ONG locales n'ont pas été impliquées aussi étroitement dans l'effort de coordination que les ONG internationales, et quelques-unes ont contesté son association trop étroite avec les organisations des Nations Unies.

237. De manière générale, une coopération plus étroite parmi les ONG locales pourrait aider à clarifier les objectifs communs, à éviter le chevauchement des activités, et à mettre en place une capacité commune de partage de l'information et de réaction aux urgences. Des liens plus étroits entre les ONG locales et internationales, et entre les ONG, le représentant et la communauté internationale permettraient également de tenir informés, tant les organismes locaux et régionaux, que les Nations Unies, des diverses initiatives prises dans différentes parties du monde à l'appui des personnes déplacées dans leur propre pays, et leur permettre de se fonder sur ces initiatives.

238. L'enquête du Conseil norvégien pour les réfugiés a révélé que les ONG étaient fortement en faveur d'une présence des Nations Unies dans des situations de déplacement interne car elles considèrent celle-ci comme l'élément essentiel permettant d'attirer de manière plus efficace l'attention sur les populations déplacées. De nombreuses ONG plaident aussi en faveur d'une coordination améliorée avec les Nations Unies dans la planification et l'élaboration de programmes, et se déclarent prêtes à servir de partenaires opérationnels de l'ONU pour des projets en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays.

239. La déclaration d'Oslo adoptée lors de la conférence PARINAC tenue à Oslo en juin 1994, à laquelle le représentant a participé, a déclaré que les ONG, ainsi que le HCR, se sont engagés à "mettre au point, en coopération avec les Nations Unies, d'autres institutions et organismes et avec les gouvernements, une conception globale des besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur pays, en se fondant sur des critères juridiques et opérationnels clairement définis". Le Plan d'action, également adopté à la conférence, a souligné "que les ONG locales sont bien placées, grâce à leur présence continue, pour signaler aux organismes compétents la nécessité de répondre aux besoins en protection et en assistance des personnes déplacées dans leur pays". Il a ensuite lancé un appel en faveur de davantage de coopération avec le représentant du Secrétaire général dans "la collecte d'informations par pays et l'assistance aux visites effectuées dans les pays par le représentant". Le Plan d'action a été approuvé par des ONG du monde entier et devrait servir de cadre opérationnel pour les activités des ONG en faveur de personnes déplacées dans leur propre pays.

240. En matière de protection, la Déclaration d'Oslo, dans ses recommandations sur les personnes déplacées dans leur propre pays, a demandé au HCR et aux ONG d'encourager les Etats à adhérer aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, de promouvoir un soutien plus important à l'égard des droits de l'homme fondamentaux des réfugiés et des personnes déplacées, et une prise de conscience plus grande à cet égard, et d'encourager les autorités étatiques et de fait à se conformer au droit humanitaire et des droits de l'homme applicable aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux personnes déplacées. Elle a également demandé au HCR et aux ONG de diffuser les informations relatives à des situations données dans lesquelles les droits de l'homme des réfugiés et des personnes déplacés ont été bafoués, et d'en faire rapport aux organismes appropriés des Nations Unies comme le Haut Commissaire aux droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme, ainsi qu'aux organisations locales et régionales de droits de l'homme.

241. A l'heure actuelle, les organisations des Nations Unies ont souvent peu conscience des capacités locales, nationales et régionales qui pourraient être

développées et avec lesquelles elles pourraient agir en coordination. De nombreux groupes non gouvernementaux locaux, pour leur part, sont peu, ou pas de tout, informés des efforts entrepris dans d'autres pays ou régions, et n'y sont nullement associés. Les organismes régionaux ont des contacts limités avec leurs homologues dans d'autres régions géographiques sur des questions de déplacement interne. Etablir des réseaux peut être un moyen concret de combler ces lacunes et d'établir une présence plus importante dans différents pays ou régions. Les réseaux pris globalement ont tendance à avoir un profil plus haut que leurs membres à titre individuel et peuvent devenir des plates-formes pour la défense des droits de personnes concernées, stimuler des politiques nationales et promouvoir des activités intersectorielles et d'intérêts diversifiés. Le Plan d'action de PARINAC a déjà inspiré divers programmes en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, notamment au Liban et en Colombie.

242. Le développement de partenariats plus étroits parmi des agences des Nations Unies, des organisations régionales et des ONG pourrait stimuler des activités plus intégrées en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. L'établissement d'un réseau international en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays et l'élaboration d'un système institutionnel international permettraient de mobiliser l'opinion internationale en faveur de stratégies visant à répondre de manière plus appropriée aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

VII. ELABORATION DE STRATEGIES

243. L'étendue et l'intensité du déplacement interne justifie sans nul doute l'élaboration d'une stratégie globale visant à rendre plus efficaces la protection, l'assistance et l'aide au développement des personnes déplacées dans leur propre pays. Au cours des missions de pays et des multiples consultations avec divers organismes et experts, un certain nombre d'éléments de cette stratégie sont apparus évidents. Ils ont besoin d'être davantage clarifiés et renforcés dans un cadre cohérent, prenant en compte les paramètres légaux et institutionnels décrits dans les précédentes sections de ce rapport.

A. Stratégies d'information

244. Connaître exactement le nombre de personnes déplacées, pays par pays, est une question importante d'un point de vue stratégique mais qui pose problème (voir Section III plus haut). Le fait qu'il n'y ait souvent pas de présence internationale dans des zones où se trouvent les populations déplacées dans leur propre pays, s'ajoutant à une compréhension insuffisante de ce que le déplacement interne signifie, ne permet souvent pas de connaître le nombre des personnes déplacées et leur besoins spécifiques d'assistance et de protection. Des questions conceptuelles et techniques doivent aussi être résolues : par exemple, combien de temps devrait-on considérer que dure une situation de déplacement? Les gens qui se sont établis dans des zones d'installation temporaire devraient-ils toujours être inclus parmi les personnes déplacées? Comment classifier les personnes qui vivent de manière anonyme ou sont dispersées dans différentes régions du pays? Puisqu'il n'existe aucune institution chargée de recueillir les informations sur les personnes déplacées dans leur propre pays, il n'existe pas de méthodologie fiable sur lesquelles peuvent s'appuyer les différents groupes recueillant ces données.

245. L'enquête du Conseil norvégien pour les réfugiés a démontré que la plupart des organisations n'établissent pas de manière indépendante le nombre de personnes déplacées dans un pays donné. Elles se fient souvent aux statistiques du HCR, qui se fondent elles-mêmes largement sur les chiffres des gouvernements, lesquels sont à leur tour contestés sur le terrain car ils sont parfois manipulés pour des motifs politiques ou économiques. Les gouvernements, par exemple, minimisent quelquefois ces nombres pour des raisons politiques, ou les augmentent pour attirer l'assistance internationale. Dans certains pays, les organisations des Nations Unies et les ONG reconnaissent que les estimations ne sont pas disponibles.

246. Une évaluation adéquate des besoins des personnes déplacées dans une situation donnée est bien évidemment une condition préalable de toute tentative efficace de vouloir y répondre. Sans évaluations, il est difficile de connaître les options disponibles ou les types de programmes d'assistance et de protection qu'il conviendrait d'appliquer. Aucune approche ou ensemble "standard" de d'assistance et de protection n'existe actuellement pour les personnes déplacées dans leur propre pays. L'évaluation des besoins nécessite une capacité sur le terrain et un fonds d'informations fournies par des sources gouvernementales et non gouvernementales. Dans certaines régions, des organisations intergouvernementales ont demandé aux ONG d'établir une évaluation des besoins ^{67/}. Dans d'autres régions, toutefois, seules quelques-unes des ONG locales ont une capacité opérationnelle et une expertise suffisante requise par les organisations des Nations Unies pour des opérations d'évaluation. Dans d'autres endroits encore, la présence d'agences d'aide est tellement limitée que ces évaluations ne sont pas faites du tout. La tendance, partout la même, est d'établir à des fins d'évaluation de plus en plus de liens institutionnels entre les niveaux international et local, dont les ONG nationales, régionales et internationales sont des composantes importantes.

247. L'élaboration de méthodologies pour recueillir l'information et effectuer des évaluations des besoins devrait être un élément important de la stratégie globale visant à traiter du problème des personnes déplacées dans leur propre pays.

B. Stratégies préventives

248. Un élément crucial du mandat du représentant du Secrétaire général est la prévention. Dans la mesure où les violations de droits de l'homme sont une cause et une conséquence majeures du déplacement interne, des stratégies préventives sont essentielles, et nécessitent d'être davantage étudiées.

249. Les organismes de droits de l'homme des Nations Unies ont un rôle important à jouer dans l'élaboration de stratégies visant à s'intéresser aux

^{67/} En Amérique centrale et dans la région des Andes, en particulier, se trouvent de nombreux exemples d'efforts visant à institutionnaliser une capacité d'évaluation au niveau du terrain. Le HCR, par exemple, a demandé à la Commission andine de juristes de mener à bien une évaluation et une analyse de la situation du déplacement interne au Pérou, et a également récemment demandé aux ONG internationales et au mécanisme permanent de consultation (CPDIA) de faire de même au Guatemala.

causes premières des déplacements massifs et faire des recommandations sur la manière de les prévenir. Des mesures préventives comprennent généralement un système d'alerte rapide, un dialogue avec les gouvernements, un mécanisme de protection des minorités, et le déploiement de spécialistes des droits de l'homme. De telles mesures sont toutefois prises à une étape initiale de développement.

250. Les mécanismes d'application des droits de l'homme de la Commission des droits de l'homme ont fait état à nombreuses reprises de mesures de prévention prises dans le contexte de leurs mandats respectifs. Des exemples instructifs de ces activités sont les procédures d'appel d'urgence utilisées de manière routinière par le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de la torture et le Rapporteur spécial sur la question des exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ainsi que par les groupes de travail sur les disparitions forcées ou involontaires et sur la détention arbitraire. D'autres rapporteurs chargés de thèmes et de pays différents ont également, se basant sur des informations reçues d'une variété de sources intergouvernementales et non gouvernementales, adressé des appels urgents aux gouvernements. Ces procédures ont pour principal objectif la prévention des violations de droits de l'homme. Le représentant a aussi commencé à lancer des appels urgents dans des cas de déplacement interne imminent.

251. Les organismes de droits de l'homme ont également envisagé et appliqué des mesures préventives. Lors de leur quatrième réunion, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont recommandé que l'on étudie la possibilité "d'habiliter le Secrétaire général et des organes d'experts des droits de l'homme le pouvoir à porter les violations massives des droits de l'homme à l'attention du Conseil de sécurité". La même réunion a conclu que :

"... les organes créés en vertu d'instruments internationaux ont un rôle important à jouer pour essayer de prévenir les violations des droits de l'homme et d'y faire face quand elles se produisent. Il faudrait donc que chacun de ces organes étudie d'urgence toutes les mesures qu'il pourrait adopter, dans son domaine de compétence, pour suivre de plus près les situations d'urgence de tous types se produisant dans la juridiction des Etats parties. Si de nouvelles procédures sont nécessaires à cet effet, celles-ci devraient être examinées dès que possible 68".

252. De telles procédures ont été adoptées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant 69. Quelques-uns de ces organismes ont également examiné des documents de travail sur les actions en matière de prévention, y compris l'alerte rapide et les

68/ A/47/628, Annexe, par. 44.

69/ A/48/18, par. 7.

procédures d'urgence 70/. Les organes de droits de l'homme créés par traité ont également entrepris des missions de pays à des fins préventives et autres. De telles mesures pourraient avoir un effet préventif important si elles ont ultérieurement renforcées.

253. Des mécanismes pour la protection des minorités sont tout autant nécessaires. De nombreuses personnes déplacées appartiennent à des groupes minoritaires qui ont fait l'objet d'expulsion forcée, de réinstallation et d'autres formes de persécution en raison de leur origine ethnique ou autre. L'adoption par les Nations Unies de règles sur les droits des minorités est une évolution positive, de même que les travaux de la Sous-Commission sur l'élaboration de stratégies de protection des minorités. Il est toutefois essentiel qu'un mécanisme encourageant la médiation et la réconciliation comme moyens de redresser les problèmes des groupes minoritaires, et aider ainsi à mettre un frein aux déplacements massifs qui en résultent le plus souvent, soit créé. La nomination au sein de l'OSCE d'un Haut Commissaire pour les minorités nationales chargé de s'engager dans la diplomatie préventive pourrait constituer un modèle important à examiner et à imiter dans d'autres régions.

254. La création du Haut Commissariat aux droits de l'homme devrait constituer une étape importante vers l'élaboration de stratégies préventives. Le déploiement d'administrateurs chargés des droits de l'homme sous les auspices du Haut Commissaire est en elle-même une stratégie préventive chargée de promesses. Un exemple frappant se trouve au Burundi et au Rwanda où le personnel chargé des droits de l'homme joue un rôle préventif avec la coopération des gouvernements respectifs. Cette attitude peut permettre d'éviter les causes susceptibles de conduire au déplacement interne, ou de recréer la confiance nécessaire pour permettre aux personnes déplacées à l'intérieur du pays de retourner dans leurs foyers. Les observateurs des opérations sur le terrain de l'OSCE ont aussi exercé une fonction de prévention très utile. L'importance d'organiser et de financer de petites missions sur le terrain au titre de la diplomatie préventive a été soulignée par le Secrétaire général dans son récent rapport sur les travaux de l'organisation : "Des envoyés spéciaux peuvent certes obtenir des résultats positifs dans le cadre d'un bref voyage sur place, mais leurs moyens sont considérablement accrus si l'on peut assurer la continuité grâce à la présence permanente d'une petite mission d'appui 71/".

255. La plupart des activités de protection des organisations humanitaires et des droits de l'homme sur le terrain sont "préventives" d'une manière ou de l'autre, directement ou indirectement. De graves dilemmes, toutefois, sont apparus dans des cas où les efforts de protection des populations ont servi à anticiper ou à prévenir leur mouvement. Dans de tels cas, il est nécessaire d'associer une stratégie qui encourage les gens à rester dans leur propre pays à une autre qui garantisse les principes fondamentaux de la protection des réfugiés - le droit de quitter leur pays et de chercher l'asile pour fuir la persécution. Fournir protection et assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays dans un effort d'anticiper des déplacements de population à grande échelle pourrait risquer de devenir la priorité plutôt que d'assurer leur

70/ Ibid, par. 12.

71/ Rapport du Secrétaire général, para 31. Voir note 6 ci-dessus.

sécurité à long terme, en particulier lorsque la protection est loin d'être garantie. Une protection préventive - sous forme d'assistance humanitaire et de présence internationale - ne peut pas toujours offrir une protection efficace aux victimes ni empêcher leur déplacement futur, à moins qu'elle soit associée à des mesures visant à résoudre le conflit et à trouver des solutions politiques.

256. Le dilemme des stratégies préventives peut être même plus difficile dans des pays où la structure gouvernementale est démantelée, et où les membres des Nations Unies et les ONG doivent traiter avec les commandants militaires locaux, les chefs de clans et d'autres éléments non gouvernementaux. Dans des situations moins extrêmes, dans lesquelles des autorités organisées exercent un contrôle territorial, des forces militaires dépendent d'un seul commandement responsable, et il existe des poches de tranquillité et un "espace humanitaire", il y a peut-être davantage de chances pour la communauté internationale de mobiliser une réaction susceptible d'empêcher la situation de se détériorer davantage et de diminuer les causes de déplacement. Les "centres de secours ouverts" établis par le HCR au Sri Lanka, sont un modèle du type de havres sûrs pouvant ainsi être créés 72/.

257. Les rapports du représentant sur ses missions ont souligné l'importance d'appuyer des techniques préventives visant à donner davantage de pouvoir à la population au niveau de la base. On peut apprendre beaucoup de ces communautés, qui ont, très souvent, édifié des stratégies efficaces pour atténuer les effets du déplacement. Les ONG et les organisations internationales qui se sont engagées en faveur des personnes déplacées devraient examiner minutieusement les stratégies que ces populations ont établies pour faire face à leurs difficultés. La force et le caractère immédiat du soutien mutuel et les "mécanismes communautaire de défense" sont des éléments essentiels de la prévention et de la protection.

C. S'attacher aux causes premières

258. Lier les questions humanitaires à celles portant sur les droits de l'homme, et apprécier leur relation de cause à effet sur la résolution des conflits, sont les moyens les plus efficaces de supprimer les causes sous-jacentes du déplacement. Sans résolution pacifique des conflits internes, il ne peut y avoir de réponse durable à la plupart des problèmes posés par le déplacement interne.

259. Lorsque l'on s'attache simultanément aux aspects humanitaires, politiques, des droits de l'homme, et de la sécurité, on crée un climat de confiance qui, à son tour, influence la situation des personnes déplacées dans leur propre pays. Au El Salvador par exemple, les accords de paix qui ont mis fin à plus d'une décennie de guerre civile, et qui ont été négociés sous les auspices des Nations Unies, ont entraîné des réformes très importantes de la vie politique et des

72/ Les ONG internationales et nationales au Sri Lanka sont d'accord pour reconnaître que les centres de secours ouverts sous la protection du HCR, visant à aider les personnes déplacées et les rapatriés, ont permis de réduire la tension dans les zones touchées et ont donné au civils se trouvant dans les environs un sentiment de sécurité. Chercher refuge dans les centres de secours ouvert n'a pas créé un obstacle à leur droit de chercher refuge ailleurs.

droits de l'homme dans le pays, et lui ont donné la capacité de traiter de la crise du déplacement interne. Au Burundi, l'accord conclu récemment entre le gouvernement et l'opposition, dans lequel le représentant spécial du Secrétaire général chargé d'examiner la situation dans ce pays a joué un rôle majeur, est un autre exemple encourageant, bien qu'encore précaire. Au Rwanda, il est essentiel de s'atteler aux causes profondes du conflit qui a évolué en génocide et que des mesures soient prises en vue de la réconciliation et du développement. Les rapports de mission en Colombie, au Sri Lanka et au Soudan ont tous souligné l'importance des règlements négociés des conflits. En fait, les actions humanitaires entreprises par la communauté internationale en faveur des populations touchées pourraient bien permettre de restaurer la confiance au point de faciliter le processus de paix.

260. Des stratégies visant à protéger les personnes déplacées dans leur propre pays devraient chercher à encourager une plus grande coordination parmi les organes politiques, humanitaires et des droits de l'homme des Nations Unies afin de promouvoir des solutions se renforçant mutuellement aux crises de déplacement interne, et contribuer ainsi à la cause de la paix et de la sécurité. Tant que l'on ne s'attellera pas aux causes profondes et que l'on ne recherchera pas des solutions politiques aux conflits, on n'aura que peu d'espoir de mettre fin à ces conflits ou de résoudre le problème du déplacement interne. L'assistance humanitaire et la promotion des droits de l'homme ne peuvent pas se substituer à de plus larges efforts de faire avancer la cause de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans un pays donné. Un effort coordonné est le moyen le plus efficace d'aborder le défi complexe et à facettes multiples du déplacement interne.

D. Stratégies de développement

261. Pour ce qui concerne les réfugiés, fournir les premiers secours tout en gardant à l'esprit la nécessité de rechercher avant tout un développement social et économique pour alléger la charge incombant aux pays hôtes et rendre les réfugiés plus indépendants en termes économiques, a suscité un intérêt de plus en plus grand. Au sein de la communauté du développement, la tendance selon laquelle les secours devraient être distribués de sorte de permettre ultérieurement le développement reçoit aussi de plus en plus de soutien. La continuité "secours-relèvement-développement" vise à se fonder sur les forces et les capacités des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées dans leur propre pays, à les intégrer dans des plans de développement, et à établir une base pour leur autosuffisance sur laquelle peuvent s'appuyer les planificateurs.

262. Il s'est avéré toutefois difficile de traduire cette nouvelle conception en termes opérationnels concrets ^{73/}. Dans des situations d'urgence, les organisations de secours ne s'occupent principalement que de répondre aux besoins à court terme plutôt que de former les individus à des compétences qui pourront contribuer à des solutions à long terme. Même après que la phase d'urgence soit passée, l'attention se porte souvent sur la fourniture des

^{73/} Roberta Cohen, Refugee and Internally Displaced Women, document préparé pour une étude spéciale de la Banque mondiale, Closing the Gender Gap: Investing in and Releasing the Economic Potential of Women, Washington D.C., 1995.

secours plutôt que de s'orienter vers des démarches orientées sur le développement. Le financement est pour une partie à l'origine du problème. Après que les besoins d'urgence soient satisfaits, il reste en général bien peu de ressources pour le développement qui, par comparaison avec les secours humanitaires, est souvent vu comme une préoccupation moins essentielle.

263. Les organisations de développement, quant à elles, ne sont pas toujours désireuses ni à même de fournir une assistance aux personnes déracinées, en particulier lorsque les gouvernements-hôtes refusent d'inclure les réfugiés ou les personnes déplacées dans les programmes d'aide au développement dont ils bénéficient. Mais lorsque ces programmes sont orientés vers les communautés locales aussi bien que vers les réfugiés et les personnes déplacées, ils sont mieux accueillis par les autorités locales et nationales. Il est important de lancer des programmes basés sur la communauté tout entière car ils sont un moyen efficace de fournir une assistance dans des situations où les habitants locaux sont eux aussi dans le besoin.

264. Fournir une assistance au développement aux personnes déplacées dans leur propre pays se trouvant dans des situations de conflit est un défi particulièrement difficile. Néanmoins, on pourrait faire bien plus pour aider les personnes déplacées à bénéficier de possibilités d'autosuffisance. L'UNIFEM a lancé dans des pays en guerre plusieurs projets à faible coût, dont la fourniture de semences et d'outils et des activités rémunératrices en faveur des femmes déplacées dans leur propre pays. Cette organisation a compris que des activités de formation et créatrices de revenus peuvent être mises en route même lorsque les exigences traditionnelles en matière de développement ne sont pas remplies. Elle cherche désormais à élaborer de nouvelles stratégies pour traduire le lien entre les secours et l'aide au développement en termes opérationnels concrets 74/.

265. Il est essentiel que les organisations de secours et de développement, de concert avec les institutions financières internationales, définissent des stratégies et des programmes en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, dont beaucoup possèdent des qualifications et une expérience professionnelle et dont la survie serait mieux assurée par des projets rémunérateurs et de développement que par des secours. La déclaration de la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994), a recommandé que des mesures soient prises pour veiller à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays bénéficient d'une éducation de base, de possibilités d'emploi, d'une formation professionnelle et de services de santé de base, et que les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales renforcent l'assistance au développement en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, afin que celles-ci puissent revenir à leur lieu de résidence initial.

266. Il conviendrait également d'accorder davantage d'attention au lancement de processus régionaux, tels que la CIREFCA, dans des régions appropriées, afin d'associer les gouvernements, les ONG et les agences de développement aux

74/ Voir rapports annuels de l'UNIFEM, 1991-1993.

efforts déployés pour intégrer les personnes déracinées aux plans de développement nationaux.

E. Stratégies en faveur des femmes et des enfants

267. Des stratégies sont nécessaires pour s'atteler aux préoccupations particulières d'assistance et de protection des femmes et des enfants déplacés dans leur propre pays. Quelques-uns des problèmes graves de protection et d'assistance des femmes et des enfants déplacés ont été décrits dans ce rapport, et plusieurs recommandations ont été faites pour améliorer leur sort (voir Section II.A plus haut). Bien que la plupart des personnes déplacées dans leur propre pays soient des femmes et des enfants, bien peu d'attention a été accordée à la nécessité d'enregistrer les abus dont ils ont été les victimes ou d'élaborer des stratégies pour remédier à leur situation. Une attention insuffisante a également été portée aux difficultés auxquelles sont confrontées les femmes chefs de famille. Leurs besoins de devenir autosuffisantes afin de faire vivre leurs familles devraient faire l'objet de programmes et de stratégies spécifiques de formation et de projets rémunérateurs. En outre, en devenant plus autonomes financièrement, elles seront en meilleure position pour atténuer les effets du déplacement sur leurs familles et leurs communautés. S'il est important que les programmes de l'UNICEF, de l'UNIFEM et des ONG cherchent à réduire la vulnérabilité spécifique des femmes et des enfants, bien plus d'attention devrait être accordée à l'élaboration de stratégies visant à répondre à leurs besoins d'assistance, de protection et de développement dans des situations de déplacement interne.

F. Vers une stratégie globale

268. Etant donné l'importance de la crise du déplacement interne à l'échelle mondiale, l'inadaptation du système actuel d'action, et le besoin urgent de solutions au plan international, le Secrétaire général a demandé au représentant, au-delà des tâches normales au titre de son mandat, de mener une enquête en profondeur sur le problème et de faire des recommandations en vue d'une réponse légale et institutionnelle appropriée. La principale étude demandée par le Secrétaire général et entérinée par les responsables des principales organisations dont le mandat porte en partie sur les personnes déplacées dans leur propre pays vise à élaborer une stratégie globale pour répondre aux besoins de protection, d'assistance et de développement de ces personnes. De manière plus précise, les objectifs de cette étude sont :

a) Etudier les crises de déplacement interne en observant les conditions existant dans le monde entier et en s'intéressant plus précisément à plusieurs pays représentatifs au plan régional où le problème est particulièrement prononcé, et publier les résultats de cette enquête;

b) Elaborer des principes de protection légale portant spécialement sur les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays et fondés sur le droit international existant, tout en cherchant à combler les lacunes pouvant exister dans le droit;

c) Faire des recommandations sur la manière dont les institutions internationales et régionales existantes peuvent plus efficacement répondre aux besoins d'assistance, de protection et de développement des personnes déplacées

dans leur propre pays, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants, et identifier de nouvelles approches sur les capacités pouvant être nécessaires;

d) Formuler des recommandations de politiques sur la manière dont les capacités locales, nationales et régionales peuvent être développées et mieux coordonnées pour traiter du problème du déplacement interne.

269. Ces objectifs se rattachent à ceux du mandat du représentant et on peut s'attendre à ce qu'ils se complètent et se renforcent mutuellement. En fait, les résultats de l'enquête permettront probablement d'acquérir une compréhension plus approfondie du problème, ce qui renforcera et facilitera ainsi la capacité du représentant de superviser une action internationale plus concertée à cette crise globale. En fin de compte, le problème du déplacement se manifeste sur le terrain, là où les gens ont un besoin élémentaire d'assistance et de protection. C'est au niveau du terrain que les activités visant à prévenir et à protéger, ainsi qu'à élever les niveaux de sensibilisation et à donner davantage de capacité d'action et d'organisation, est le plus nécessaire. L'enquête proposée devrait aider à accroître la capacité du représentant de formuler des recommandations plus décisives pour mieux aborder le défi du déplacement interne.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

270. Il convient de relever tout d'abord, à titre d'observation générale, que, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, des organismes intergouvernementaux, régionaux et non gouvernementaux s'emploient à étudier et mettre au point de nouveaux moyens d'accroître l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de leur fournir une plus grande protection. Le HCR, en particulier, et d'autres organismes de manière générale, ont élargi le champ de leurs activités pour en faire bénéficier de nombreuses populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Des actions ont été menées également dans le domaine juridique pour déterminer dans quelle mesure les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays sont couverts par les normes juridiques existantes. Il n'en demeure pas moins que la réaction de la communauté internationale est loin d'être à la mesure du problème et qu'elle demeure essentiellement ponctuelle et on ne peut plus insuffisante. Les crises de déplacements de populations à l'intérieur d'un même pays, les besoins pressants qu'elles créent chez les populations touchées et l'absence de principes normatifs et de mécanismes institutionnels relatifs à la protection et à l'assistance à fournir à ces populations imposent à la communauté internationale de se pencher spécialement, d'urgence, sur ce problème et de lui trouver une réponse cohérente du point de vue de l'organisation et des aspects juridiques.

271. Il conviendrait d'envisager sérieusement l'élaboration d'un cadre juridique applicable à la situation des personnes déplacées dans leur propre pays. Le droit international existant couvre largement le cas de ces personnes, mais il n'existe pas un instrument unique qui énonce dans le détail les dispositions pertinentes, qui laissent en tout état de cause un certain nombre de lacunes qu'il convient de combler. Il est donc essentiel de reformuler et de clarifier en un document unique le droit existant, de remédier à ses omissions

et d'élaborer un ensemble de principes spécifiquement adapté aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. Ce faisant, on aiderait toutes les parties qui interviennent dans ce domaine, notamment les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, dans leur dialogue avec les autorités compétentes, et l'on sensibiliserait davantage la communauté internationale à ce problème et à la nécessité de lui trouver des solutions.

272. En principe, créer un nouvel organisme pour les personnes déplacées dans leur propre pays ou confier à un ou plusieurs organismes existants la mission d'assurer leur protection et de leur fournir une assistance demeurent des options dignes d'intérêt, mais pour lesquelles la volonté politique semble pour l'instant faire défaut. A supposer que l'on décide de désigner un organisme existant, la question de savoir lequel conviendrait le mieux à la tâche risque encore de susciter bien des controverses. Elargir le mandat du HCR pourrait sembler la solution la plus évidente, étant donné l'expérience opérationnelle de cet organisme sur les plans tant de la protection que de l'assistance, mais même cette solution est problématique. En tout état de cause, étant donné qu'il est peu probable qu'à brève échéance un nouvel organisme soit créé ou qu'un organisme existant soit chargé de la protection et de l'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, la mise en place d'arrangements de collaboration entre les organismes dont les missions et les activités se rapportent à ces personnes semble être la formule la plus pratique.

273. Les organismes des Nations Unies sont certes davantage disposés à élaborer des arrangements de collaboration cohérents, mais un vide subsiste souvent en ce qui concerne les attributions relatives aux déplacements de personnes à l'intérieur d'un même pays. Il subsiste bien trop de situations où de nombreuses personnes déplacées dans leur propre pays sont sans protection ni assistance. Il en découle qu'il faut créer un point ou mécanisme central permettant d'examiner les situations sérieuses de déplacements à l'intérieur d'un même pays et d'assigner rapidement les responsabilités institutionnelles en cas de situation d'urgence complexe. Le Comité permanent interorganisations a approuvé une recommandation de son équipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays tendant à ce que le Coordonnateur des secours d'urgence assure cette fonction de centralisation au sein du système des Nations Unies pour recevoir les demandes d'assistance et de protection touchant les déplacements internes, effectifs ou en gestation, qui exigent une intervention internationale coordonnée. L'application effective de cette recommandation constituerait un premier pas vers la mise en place d'un système plus cohérent consacré aux personnes déplacées dans leur propre pays. Parallèlement, il faut se consacrer davantage à renforcer la collaboration et la coordination dans ce domaine entre les organismes humanitaires qui interviennent directement, et dont le rôle est essentiel dans la solution des problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays.

274. Le développement de la collaboration interorganisations implique aussi que dans les organismes dont les mandats et activités se rapportent aux personnes déplacées dans leur propre pays, des agents soient désignés comme "pivots" des activités relatives à ces personnes. Il faut en particulier renforcer l'aptitude du Département des affaires humanitaires à faire face à ce problème. Ouvrant en étroite collaboration avec le Comité permanent interorganisations, le représentant du Secrétaire général et les coordonnateurs résidents sur le terrain, le Bureau du Coordonnateur des secours d'urgence pourrait assumer

effectivement le rôle de pivot au sein du système des Nations Unies pour la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Il devrait s'efforcer d'intégrer l'optique de l'assistance et celle de la protection en coordonnant l'action des différents éléments du système des Nations Unies qui sont à même d'assumer cette double tâche de manière plus pratique et opérationnelle.

275. Dans le cadre de collaboration ainsi défini, le rôle du représentant du Secrétaire général est, comme il devrait être, d'ordre essentiellement incitatif. Même si un point central est créé au sein du système des Nations Unies pour coordonner l'intervention en cas de déplacements internes de populations, il faudra tout de même créer un mécanisme permettant d'attirer l'attention sur les problèmes de la protection, qui n'entrent pas dans le cadre du mandat du Coordonnateur des secours d'urgence tel qu'il est défini actuellement. Une possibilité serait bien sûr de redéfinir ledit mandat afin d'y inclure la protection. L'argument invoqué contre cette idée est que cela pourrait saper le fondement humanitaire du mandat actuel du Coordonnateur. On peut dès lors considérer le mandat du représentant du Secrétaire général comme complétant celui du Coordonnateur des secours d'urgence dans le cas des personnes déplacées dans leur propre pays. En fait, à supposer que le mandat du Département des affaires humanitaires soit étendu à la protection, il y aurait encore bien des raisons de recommander la création au sein du système d'un mécanisme distinct exclusivement consacré à la protection des nombreuses populations déplacées dans leur propre pays, partout dans le monde, mécanisme qui serait appuyé par l'autorité du Secrétaire général. Le mandat du représentant du Secrétaire général répond à ce besoin.

276. Le représentant du Secrétaire général ne saurait jouer effectivement son rôle de stimulant s'il n'est pas doté de moyens considérablement accrus. Sous réserve d'une étude plus poussée de la question, il y aurait lieu d'examiner la possibilité de transformer le statut actuel de représentant, à savoir celui d'un bénévole à temps partiel, pour en faire une fonction à plein temps. Dans un cas comme dans l'autre, les moyens mis à sa disposition pour s'acquitter de son mandat doivent être renforcés au moyen de ressources financières et humaines suffisantes, ce qui est loin d'être le cas actuellement, afin qu'il puisse accomplir les multiples tâches inscrites dans son mandat : surveiller à l'échelle planétaire les situations graves de déplacements de personnes à l'intérieur d'un même pays, effectuer des missions d'enquête, établir des dialogues avec les gouvernements, coordonner des activités avec les organismes humanitaires, mobiliser l'opinion publique internationale et l'inciter à agir, établir des rapports généraux et spécifiques par pays, mettre au point des stratégies de prévention, établir une compilation critique des normes juridiques, revoir les arrangements institutionnels, encourager le développement de capacités nationales et régionales, participer au système d'alerte rapide, favoriser le traitement privilégié des femmes et des enfants, porter des cas concrets à l'attention du Secrétaire général, de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme, et mettre au point des stratégies permettant de pourvoir à plus long terme et de manière plus efficace aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays.

277. D'autres visites sur le terrain s'imposent absolument en ce qui concerne les pays touchés par le problème des déplacements internes de populations, afin de se faire une meilleure idée des besoins en matière d'assistance et de protection desdites populations. Seule une information de première main, obtenue

par des contacts directs avec les gouvernements concernés, les autorités de fait, les agents des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales sur le terrain et, avant tout, les populations déplacées elles-mêmes, peut permettre au représentant du Secrétaire général d'atteindre l'objectif voulu, à savoir rapporter au Siège de l'ONU des suggestions quant aux mesures que l'Organisation pourrait prendre dans le domaine politique et dans celui des droits de l'homme et des questions humanitaires en ce qui concerne les personnes déplacées dans leur propre pays.

278. Il conviendrait de créer un centre d'information sur le phénomène des personnes déplacées dans leur propre pays, à l'instar du Centre de documentation du HCR, afin de rassembler des données sur les populations concernées, partout dans le monde. Le fait qu'il n'existe pas au sein du système des Nations Unies un point central où l'information sur les personnes déplacées dans leur propre pays serait réunie constitue une lacune grave. Le représentant du Secrétaire général a besoin de ressources humaines et financières suffisantes pour créer un tel centre d'information, ce qui l'aiderait beaucoup à faire en sorte que les situations de déplacements internes de populations ne soient ni méconnues ni oubliées et que toutes les situations graves soient décelées et les faits correspondants bien établis. Des groupes non gouvernementaux et des instituts de recherche pourraient aider à créer ce centre d'information, pour ce qui est en particulier de mettre au point les méthodes de collecte de statistiques exactes.

279. Il faudra définir de manière plus détaillée les relations de travail avec les ONG, qui assurent souvent une fonction efficace sur le terrain en travaillant auprès des populations déplacées et qui ont la connaissance des situations locales sans laquelle l'intervention rapide ne saurait être mobilisée. Les ONG peuvent en particulier aider le représentant du Secrétaire général et les organismes des Nations Unies sur le plan de l'alerte rapide et de la collecte de l'information, et le représentant du Secrétaire général et lesdits organismes peuvent de leur côté apporter un appui à ces groupes sur le terrain. Il est aussi possible de faire appel aux ONG pour créer des mécanismes locaux permettant de mettre en oeuvre les idées et recommandations issues des missions de pays, afin d'améliorer la situation des personnes déplacées. Cette démarche axée sur la collaboration permettrait en outre au représentant du Secrétaire général de tirer parti des missions effectuées sur le terrain par des ONG et d'autres organismes d'experts. Les ONG pourraient aussi être encouragées à jouer un rôle dans le règlement des conflits et l'atténuation des tensions entre les communautés, ce qui peut contribuer à créer des conditions plus sûres pour le retour des personnes déplacées dans leurs foyers. L'instauration d'un partenariat avec les ONG est capitale pour élaborer une stratégie mondiale visant à améliorer la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays.

280. Il conviendrait aussi d'envisager l'affectation par l'ONU de spécialistes des droits de l'homme sur le terrain, dans les zones où se posent de sérieux problèmes de déplacements internes de populations, afin d'aider à pourvoir aux besoins en protection des personnes déplacées et, ce faisant, d'apporter un soutien opérationnel aux activités relevant du mandat du représentant du Secrétaire général et à celles des organisations qui interviennent dans ce domaine. Ces spécialistes de l'action sur le terrain pourraient s'avérer utiles pour créer la confiance qui rend les retours possibles et aider les personnes

déplacées dans leur propre pays à regagner effectivement leur foyer. Les spécialistes déployés par le Centre pour les droits de l'homme dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda participent déjà activement à la surveillance de la situation des personnes déplacées à l'intérieur de ces pays. Cette fonction devrait également figurer dans le mandat des autres agents chargés de surveiller la situation des droits de l'homme qui sont ou seront en poste dans des lieux où les populations déplacées dans leur propre pays sont nombreuses. Ceux déployés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies devraient également se voir confier la tâche de fournir des informations sur les populations touchées. Outre qu'elle pourvoit aux besoins en protection, la présence de ces agents peut également contribuer à prévenir les violations et à appeler l'attention de la communauté internationale sur les besoins d'assistance qui ne seraient éventuellement pas satisfaits dans les zones qu'ils surveillent. Bref, le mandat dans ce domaine doit être assorti d'une plus grande capacité opérationnelle si l'on veut qu'il constitue un mécanisme sérieux de protection et de prévention.

281. Il conviendrait de renforcer la coordination entre l'action du représentant du Secrétaire général et celle des organisations humanitaires. L'Assemblée générale a demandé au premier de coordonner son action avec les organismes des Nations Unies, ceux-ci étant de leur côté priés de lui apporter toute l'aide possible. Les formes concrètes de cette coopération devraient être plus précisément définies. Le Comité permanent interorganisations a récemment approuvé une proposition tendant à ce que le représentant du Secrétaire général soit invité à participer à ses réunions lorsque des questions concernant les déplacements internes de populations sont examinées. Le représentant du Secrétaire général pourrait en particulier appeler l'attention du Comité permanent sur les situations qui nécessitent une plus grande intervention internationale, dans le domaine de la protection surtout, et faire rapport sur les problèmes rencontrés dans les pays où il s'est rendu. Il importe que les situations graves de déplacements internes de populations soient inscrites à l'ordre du jour du Comité permanent, afin qu'elles puissent être examinées à fond et que des stratégies soient mises au point pour s'attaquer aux problèmes de l'assistance et de la protection. La participation du Haut Commissaire aux droits de l'homme aux travaux du Comité permanent devrait également constituer un apport précieux, pour faire en sorte que la dimension relative aux droits de l'homme soit convenablement prise en compte dans les situations d'urgence.

282. Le représentant du Secrétaire général verrait sa tâche grandement facilitée si toutes les organisations humanitaires qui interviennent auprès des personnes déplacées dans leur propre pays informaient leurs agents sur le terrain de son mandat et leur demandaient de partager avec lui régulièrement les informations dont elles disposent sur lesdites populations. L'information requise porterait essentiellement sur les situations où les personnes déplacées dans leur propre pays connaissent de sérieux problèmes sur le plan de l'assistance et de la protection. S'il est mis au courant de ces situations, le représentant du Secrétaire général sera mieux à même de décider vers quels pays il serait plus utile d'organiser des missions et quels types de programmes il serait utile de recommander. Les dialogues qu'il établit avec les gouvernements pourraient de leur côté avoir une utilité pour les organismes des Nations Unies sur le terrain. Les organisations humanitaires pourraient trouver avantage à ce qu'une personnalité extérieure, dotée de l'autorité morale de la communauté internationale, établisse des dialogues sur les questions de protection, surtout

lorsqu'elles sont empêchées de le faire elles-mêmes par leur fonction d'assistance.

283. Il faut établir un mécanisme qui permette mieux de donner suite aux visites du représentant du Secrétaire général et de s'assurer que les recommandations formulées sont appliquées concrètement. Le représentant du Secrétaire général a pu compter sur le personnel des organisations humanitaires sur le terrain pour les arrangements logistiques et l'appui nécessités par ses visites. Leur assistance serait tout aussi précieuse si elle s'étendait aux activités de suivi. Les représentants résidents, les coordonnateurs résidents et autres membres du personnel des Nations Unies pourraient indiquer dans quelle mesure les propositions faites sont appliquées ou prises en compte dans le pays concerné. Lorsque les circonstances s'opposent à ce que le coordonnateur résident assure cette fonction, d'autres formules pourraient être envisagées, notamment faire appel aux fonctionnaires du HCR chargés de la protection ou des activités sur le terrain, aux agents chargés de la surveillance des droits de l'homme, aux ONG, etc. L'Equipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays pourrait aussi jouer un rôle en organisant la surveillance de la situation dans tel ou tel pays. Cette surveillance collective devrait pouvoir aider tant ceux qui opèrent sur le terrain que le représentant du Secrétaire général à atteindre leur objectif commun, à savoir faire en sorte qu'il soit pourvu aux besoins essentiels des personnes déplacées dans leur propre pays.

284. Il est certes généralement admis à présent que pour être efficace, l'intervention interorganisations doit porter sur les besoins des populations déplacées sur les plans à la fois de l'assistance et de la protection, mais il faudrait se consacrer davantage à intégrer les activités menées sur ces deux plans et à renforcer la coordination entre les organes qui s'occupent des questions humanitaires et ceux qui s'occupent des droits de l'homme. La plus grande prudence continue de caractériser les rapports entre les organes humanitaires qui fournissent l'assistance et les organismes qui sont censés s'occuper de la protection. Il faut que chaque cas grave de déplacements internes de populations soit examiné sur une base interorganisations, afin que puissent être élaborées les stratégies qui permettent le mieux d'assurer et l'assistance et la protection. Il est généralement reconnu que l'absence de protection pour les personnes déplacées dans leur propre pays, les femmes et les enfants en particulier, constitue l'une des carences les plus manifestes du système international.

285. Des stratégies sont également nécessaires pour introduire l'optique du développement dans les situations de déplacements à l'intérieur d'un même pays. Résoudre les conflits internes en éliminant leurs causes profondes suppose la promotion des structures démocratiques, du respect des droits de l'homme et du développement durable. Cela signifie en particulier donner aux communautés désemparées et marginalisées le pouvoir de reprendre en main leurs affaires locales et leur propre développement, de l'intérieur. Le meilleur moyen d'accompagner ce processus consiste à injecter, de manière bien ciblée, des ressources dans les projets économiques et sociaux qui tirent parti des structures, des organisations et des modes de vie existants. Lorsque les populations déplacées dans leur propre pays se mêlent à des réfugiés, des rapatriés et une population locale qui sont tout autant dans le besoin, les projets doivent être conçus de manière à bénéficier à la communauté tout

entière. Le soutien aux projets de développement au niveau local doit être considéré non comme une simple aide dispensée aux pauvres ou aux marginalisés, mais comme un investissement portant sur les fondements - mêmes de l'ordre social. Il faudra s'attacher spécialement à élaborer des projets qui peuvent être menés à bien dans des situations où les conditions traditionnellement requises pour le développement ne sont pas nécessairement réunies, et faire en sorte qu'une attention et des ressources suffisantes soient consacrées aux besoins économiques des femmes, spécialement des femmes chefs de famille. La transférabilité des talents nécessaires au développement, les possibilités d'activités rémunératrices et la remise en état des infrastructures de base pourraient contribuer à transformer le sort des communautés "oubliées" et à stimuler leur redressement et leur reconstruction. Une plus grande intervention du PNUD, de l'UNIFEM et des institutions financières internationales s'avérera essentielle à cet égard.

286. Il importe de réaffirmer combien il est nécessaire de régler le problème des personnes déplacées dans leur propre pays en s'attaquant à la racine du mal. Ce n'est que par des efforts de promotion du règlement pacifique des conflits internes que l'on pourra trouver des réponses efficaces et durables à ce problème, des réponses qui permettront aux populations touchées de regagner leurs foyers et de reprendre une vie normale. Une plus grande coordination entre les organes de l'ONU chargés des questions politiques, des questions humanitaires et des droits de l'homme s'impose pour favoriser l'apparition de solutions synergiques aux situations critiques de déplacements internes de populations. Outre la promotion de l'assistance humanitaire et des objectifs relatifs aux droits de l'homme, la mission du représentant du Secrétaire général pourrait aussi contribuer à encourager la recherche de solutions pacifiques aux conflits. La collaboration demeure la seule approche efficace face aux problèmes graves créés par ces situations de crise.

287. En guise de conclusion, il convient de redire que, depuis plusieurs années, des progrès substantiels ont été faits pour ce qui est de susciter une réaction internationale face à l'ampleur croissante du phénomène des déplacements internes de populations. Il n'en demeure pas moins que ce problème pose à la communauté internationale des défis juridiques et institutionnels qui doivent être relevés avec une conscience de l'extrême urgence du problème. S'agissant des critères normatifs, la Commission a déjà, dans ses résolutions relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays, préconisé de réunir et d'évaluer les normes juridiques existantes, de déterminer s'il existe des lacunes dans le droit et d'élaborer des principes directeurs en vue de combler ces lacunes. La question des attributions institutionnelles doit aussi être réglée si l'on veut qu'il y ait une réaction internationale plus efficace lorsque des personnes déplacées dans leur propre pays ont besoin de recevoir rapidement protection et assistance. Une fois les problèmes juridiques et institutionnels réglés, les tâches des personnes chargées de l'intervention immédiate seraient d'élaborer des stratégies de réaction internationale face aux situations critiques de déplacements internes de populations et, en collaboration avec les organes appropriés, d'aider à s'attaquer aux problèmes sous-jacents de la sécurité, de la stabilité et du développement aux plans national et régional qui sont à l'origine des phénomènes de désintégration, et sont eux-mêmes aggravés par ces phénomènes, d'où l'apparition tout à la fois de réfugiés et de personnes déplacées dans leur propre pays.