NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/CONF.157/LACRM/9
13 janvier 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS/ESPAGNOL

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME
Réunion régionale pour l'Amérique latine
et les Caraïbes
San José de Costa Rica
18-22 janvier 1993
Point 11 de l'ordre du jour provisoire

RECOMMANDATIONS VISANT A GARANTIR LA JOUISSANCE EFFECTIVE DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME ET A AMELIORER LA COORDINATION DES MECANISMES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET DU SYSTEME REGIONAL, ET RAPPORTS ENTRE LES DEUX SYSTEMES SELON QU'IL CONVIENT

Analyse des causes des flux de réfugiés et autres formes d'émigration forcée en Amérique du Sud - Nouvelles stratégies en matière de coopération internationale

Rapport présenté par M. Leandro Despouy

"Le présent document est une version condensée d'une étude présentée par M. Despouy à un séminaire de l'OIT et du HCR sur L'aide internationale en tant que moyen de réduire la nécessité de l'émigration (4-5 mai 1992)".

GE.93-10177/1841R (F)

ANALYSE DES CAUSES DES FLUX DE REFUGIES ET AUTRES FORMES D'EMIGRATION FORCEE EN AMERIQUE DU SUD

NOUVELLES STRATEGIES EN MATIERE DE COOPERATION INTERNATIONALE

Leandro Despouy 1/

La liberté et le bien-être sont deux grandes aspirations que les populations latino-américaines n'ont pas toujours pu satisfaire. Pendant les années 70, les politiques autoritaires et les persécutions, ainsi que les violations massives et systématiques des droits de l'homme ont été sans nul doute la principale cause des flux migratoires enregistrés à l'époque; heureusement, la normalisation des institutions a provoqué depuis un renversement de la tendance. Aujourd'hui, cependant, l'extrême pauvreté, la misère et la marginalisation qui frappent d'importants secteurs de la population latino-américaine (et qui constituent la forme la plus absolue de négation des droits économiques, sociaux et culturels) sont la principale source des courants migratoires de la région.

La détérioration chronique des termes de l'échange, la progression géométrique de la dette extérieure ainsi que d'autres facteurs structurels de l'économie mondiale ne font qu'aggraver une situation déjà difficile. Que peut-on faire ? Comment agir efficacement dans le cadre de la coopération internationale ? Faudrait-il redéfinir les priorités de manière à y faire une place aux questions sociales ? L'assistance officielle au développement (AOD) devrait-elle être augmentée et réorientée vers des objectifs prioritaires de développement humain ? Faudrait-il développer l'action concertée, en particulier entre institutions ? Telles sont quelques-unes des questions qui se posent à cet égard.

L'émergence du concept de développement humain, le renforcement des activités de bon nombre de bureaux locaux des Nations Unies (au Paraguay par exemple), la coopération entre eux et d'autres organismes et, surtout, la prise en compte dans cette coopération de questions qui en étaient exclues jusqu'à présent, telles les préoccupations sociales et les problèmes relatifs aux droits de l'homme, ouvrent aujourd'hui des perspectives encourageantes.

C'est sous réserve que cette tendance se maintienne que les peuples d'Amérique latine pourront affermir leurs conquêtes démocratiques, jouir des avantages de la liberté, créer les conditions d'une mise en oeuvre progressive de leurs droits économiques, sociaux et culturels et faire disparaître de la sorte le besoin d'émigrer. Dans le cas contraire, la forte pression migratoire qui s'observe actuellement ne manquera pas de s'accroître, avec tous les douloureux effets que l'on peut aisément imaginer.

Pour clairement que nous percevions l'immensité de la tâche à accomplir, n'oublions pas cependant que le temps dont nous disposons pour la mener à bien est extrêmement limité.

(On trouvera dans les pages qui suivent une étude des causes des flux de réfugiés et autres formes d'émigration. L'analyse faite par M. Despouy de la situation de chacun des pays de la région n'est pas reprise dans le présent document).

1/ Après avoir été Directeur général du secrétariat aux droits de l'homme de l'Argentine, M. l'Ambassadeur Despouy est aujourd'hui membre de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, de la Commission des droits de l'homme de l'ONU; il était, jusqu'à la fin de l'année 1991, expert politique du CICR.

ANALYSE DES CAUSES GENERATRICES DE FLUX DE REFUGIES ET D'AUTRES FORMES D'EMIGRATION FORCEE

Il apparaît clairement que, dans notre région, la violence politique qui s'est traduite dans les faits par l'effondrement des institutions, le maintien de l'état d'urgence et surtout les violations flagrantes des droits de l'homme a été la cause principale des grands flux de réfugiés au cours des années 70 et au début des annés 80. Au contraire, le reflux migratoire, d'origine politique, dont s'est accompagné le processus de normalisation du régime qui a eu lieu par la suite met en évidence l'influence cruciale que le respect des droits de l'homme et l'existence d'institutions véritablement démocratiques exercent sur les migrations.

Cette première conclusion devrait nous inciter à encourager certaines initiatives prises récemment par les Nations Unies sur le continent, comme l'ONUSAL ou, beaucoup plus loin, au Cambodge. Dans ces deux situations, le respect des droits de l'homme est devenu une condition indispensable de la pacification, de la normalisation des institutions et du retour des expatriés.

Il importe de souligner qu'outre la violence politique institutionnalisée, le sous-continent a dû faire face aux actions ininterrompues des guerilleros qui, dans certains cas, comme en Colombie ou au Pérou, continuent d'être des facteurs de crise, d'instabilité, etc. Dans certains pays, andins surtout, le trafic de drogues a pris depuis une vingtaine d'années une ampleur inquiétante; les cartels détiennent un pouvoir économique considérable et sont en mesure d'influer sur la structure socio-économique du pays. De fait, de nombreux déplacements dans certaines régions sont la conséquence directe ou indirecte des pressions exercées par les trafiquants de drogues. En outre, certaines formes de violence interethnique constatées dans certaines zones rurales, mais surtout la marginalisation et l'oppression dont sont souvent victimes les populations autochtones, constituent des facteurs de tensions sociales qui risquent de provoquer des exodes internes importants dans la région.

La dégradation du milieu, ainsi que bien d'autres formes d'atteinte à l'environnement, constituent aujourd'hui des facteurs d'importants déplacements internes de population qui méritent une attention particulière de la part de la communauté internationale. S'il est vrai que les victimes de ce phénomène n'obéissent pas à la définition donnée du réfugié par la Convention, il est évident qu'aucune stratégie internationale visant à réduire l'incidence ou l'ampleur des flux migratoires forcés ne peut ignorer cette réalité préoccupante.

Les causes structurelles des migrations, surtout d'origine socio-économique, se sont progressivement substitués à celles d'origine essentiellement politique. Toutefois, il convient de reconnaître que le dénuement extrême, la misère et l'exclusion sociale et économique qu'elles engendrent sont également des facteurs potentiels d'exodes, comme le furent un temps les dictatures et la persécution. Enfin, il ne s'agit absolument pas d'un phénomène étranger à la sphère des droits de l'homme. Loin de là, la marginalisation et l'exclusion totale dont souffrent chaque jour davantage des hommes, des femmes et surtout des enfants sur notre continent,

sont peut-être l'expression la plus tangible de la négation absolue de leurs droits économiques, sociaux et culturels. A son tour, cette privation interdit ou entrave la jouissance effective des droits civiques et politiques. D'où la question tragique qui se pose chaque jour avec davantage d'acuité et d'actualité sur le continent : quel fardeau de misère la démocratie peut-elle tolérer ?

En effet, jamais auparavant l'Amérique latine n'a poussé plus loin la démocratie et n'a été aussi pauvre qu'aujourd'hui. Les dictatures militaires qui ont proliféré partout au cours des annés 70 n'ont pas seulement laissé derrière elles les séquelles de la douleur et de l'isolement mais aussi le poids d'une dette extérieure énorme, que son volume et l'importance des intérêts à servir rendent très difficile, voire impossible à éponger.

Quoi qu'il en soit, la joie sincère qu'a fait éclater dans le monde la démocratisation du continent n'a jamais réussi à émouvoir les créditeurs. Loin de là, ces derniers ont exigé des nouveaux responsables gouvernementaux le paiement immédiat de la dette. Le plus remarquable c'est qu'ils l'ont fait avec une véhémence qui n'a d'égale que la générosité et le libéralisme avec lesquelles ils avaient auparavant offert des crédits aux dictateurs. Ce qui est certain, c'est que même les petits enfants de ces réfugiés devront continuer à assumer le service de la dette extérieure qu'a contractée le tyran qui a contraint leurs ancêtres à l'exil. Mais il y a pire encore : c'est que, face au profond marasme qui sévit aujourd'hui et à l'une des crises économiques les plus graves de toute son histoire, le continent ne peut consacrer au développement l'essentiel de ses ressources nationales en raison du service de cette dette.

De ce fait, il serait peut-être sensé de reconnaître que dans cette conjoncture, la forme la plus réaliste et effective de coopération internationale n'est peut-être pas l'aide financière trasitionnelle mais plutôt l'adoption de mesures ou la mise en oeuvre de politiques au plan international qui permettent à nos pays de reprendre le contrôle de leurs économies nationales et d'allouer leurs ressources intérieures à leur propre développement.

Pour ce faire, et compte tenu de la nécessité d'imposer des limites strictes et adéquates à notre analyse, deux questions élémentaires se posent :

1) L'incidence grandissante des facteurs socio-économiques dans la formation des courants migratoires sur le continent nous oblige-t-elle à étudier également les aspects structurels de l'économie internationale contemporaine ? La progression géométrique de la dette extérieure et de ses conséquences néfastes pour les économies de la région, la dégradation chronique des termes de l'échange, le coût social énorme des politiques d'ajustement, tant en vogue en Amérique latine, doivent-ils être ou non examinés dans le cadre de cette conférence ?

A notre sens, divers facteurs plaident pour une réponse négative. En effet, l'échec retentissant des négociations dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT nous révèle à quel point le commerce international est toujours régi par l'intransigeance des intérêts nationaux, régionaux ou locaux, dans un mépris total de l'intérêt général. Une tendance similaire

se dessine, comme nous l'avons vu, dans le cadre de la renégociation de la dette extérieure. Enfin, nous sommes obligés de reconnaître que les gouvernements de la région ne semblent pas trop inquiets des pressions migratoires que pourraient faire peser sur le nord leurs politiques d'ajustement. En bref, l'impossibilité d'influer de façon directe et effective sur ces facteurs structurels nous incite à concentrer nos efforts sur les aspects de la réalité sur lesquels il est possible d'agir avec quelque efficacité, à savoir la coopération internationale ou ce que l'on appelle généralement l'aide officielle au développement (AOD). D'autre part, une efficacité accrue de l'AOD passe nécessairement par l'allocation de ressources importantes au développement, l'évaluation de son fonctionnement actuel et surtout la redéfinition des priorités en accordant toute l'importance qui est due au problème aigu des migrations.

2) La deuxième question pourrait être formulée de la façon suivante. La primauté qu'ont acquise récemment les causes structurelles (essentiellement socio-économiques) dans la formation des courants migratoires forcés n'a pas simplement estompé la ligne de démarcation entre les réfugiés politiques classiques et les migrants économiques traditionnels; elle a également posé la question de savoir si le moment est venu d'accorder à ces derniers la protection juridique et internationale qui depuis des décennies est octroyée aux premiers.

A nos yeux, la réponse doit être en principe négative - non que le spectre de la misère soit moins effrayant que celui d'une prison clandestine, mais, pour des raisons d'ordre pragmatique et historique. La sensibilité des opinions publiques au sort des personnes persécutées pour des raisons politiques leur a valu le droit à une protection juridique; l'humanité n'a pas encore reconnu le même statut aux victimes de la misère.

La première difficulté qu'il y aurait à appliquer la Convention sur les réfugiés de 1951 aux personnes qui se sont vues contraintes d'émigrer pour des raisons économiques tient au fait que très peu de pays seraient disposés à le faire. A preuve, l'accueil réservé aux émigrés haïtiens dans quelques pays au nord de notre continent. En outre, il est connu que l'ampleur excessive du champ d'application d'un instrument porte atteinte à son efficacité même. L'élargissement du statut de réfugié entraînerait dans son sillage des conséquences extrêmement négatives pour ceux qui ont cette qualité et, en dernière analyse, n'apporterait guère d'avantages aux migrants économiques. Dans une conjoncture internationale aussi tourmentée que la nôtre, où l'on a davantage tendance à méconnaître qu'à réaffirmer le droit des réfugiés, il serait plus judicieux de maintenir la flexibilité des critères qui ont prévalu ces dernières annés et d'avancer de façon pragmatique et prudente sur ce terrain, de sorte que la prise en compte de situations nouvelles ne se fasse pas au détriment des domaines traditionnels de la protection.

A cet égard, l'évolution enregistrée au plan international semblerait confirmer ce parti pris. En effet, la couverture offerte par la Convention de Genève aux personnes victimes de persécutions, suite aux événements survenus avant le 1er janvier 1951, a été ultérieurement élargie à toutes les victimes de persécutions politiques (Protocole de 1967) et sur notre continent, la Déclaration de Carthagène de 1984 étend la protection à ceux qui ont dû émigrer suite à des déchaînements de violence dans leur pays. Par ailleurs,

l'augmentation notable des programmes d'aide internationale et surtout la légitimité qu'a acquise ces dernières années l'assistance offerte aux personnes déplacées, principalement en Afrique, font ressortir les traits les plus marquants d'une telle lutte, pleine de vicissitudes mais aussi couronnée de succès tangibles.

Enfin, les inconvénients qu'il y aurait à appliquer aux migrants économiques des normes conçues pour les réfugiés ne signifient en aucune façon : a) qu'ils ne soient pas reconnus comme constituant un groupe vulnérable et, à ce titre, digne d'une protection spéciale; b) qu'on renonce à examiner les causes de l'exil; c) qu'ils soient exclus des objectifs de l'aide internationale. Bien au contraire, aux fins de cette étude, l'origine (politique, économique ou autre) de l'émigration forcée n'est pas pertinente. Dans ce cas, la connaissance des causes n'a d'autre objectif que de déterminer comment s'y attaquer, comment élaborer des stratégies réalistes pour les conjurer, en un mot comment faire de l'aide internationale un instrument adéquat pour combattre ce phénomène.

Par ailleurs, l'heure est venue de mettre un terme à notre propension notoire à opposer, dans des jugements de valeur souvent dénués de fondement, les causes économiques et politiques de l'émigration. S'il est un enseignement que nous pouvons tirer aujourd'hui de la réalité déchirante de notre continent, c'est précisément que les différentes causes qui provoquent ou suscitent l'émigration ne s'excluent pas mais qu'en général elles se juxtaposent et se complètent. Il peut arriver parfois qu'elles se succèdent dans le temps mais généralement, tôt ou tard, elles se confondent. Si nous analysons de façon approfondie le phénomène en Amérique latine, nous rencontrerons toujours comme causes communes et fondamentales la privation, la négation ou la violation flagrante d'un ou de plusieurs droits fondamentaux de l'homme.

En effet, les grands mouvements de réfugiés qui se sont produits sur le continent au cours des années 70 sont la résultante directe de la négation la plus aberrante et la plus intransigeante des droits civiques et politiques qu'a connue notre histoire contemporaine. A leur tour, les conditions socio-économiques alarmantes réservées aux couches les plus pauvres de nos sociétés, outre qu'elles sont un facteur présent et surtout futur de graves pressions migratoires sont également l'expression graphique et tangible de la négation la plus absolue des droits économiques, sociaux et culturels de larges fractions de la population. Les déplacements internes de population autochtone, provoqués principalement par la dégradation croissante de l'environnement (par exemple la désertification) que connaissent certaines régions à la suite de défrichements massifs et aveugles ou d'autres formes d'exploitation irrationnelle des ressources naturelles, sont également l'expression d'une méconnaissance totale d'un droit de l'homme fondamental, celui de vivre dans un milieu salubre et conforme à ses besoins. Enfin, chaque fois que nous examinons de façon approfondie une situation concrète d'émigration forcée - qu'elle soit due à un conflit, à des raisons politiques, à la situation économique ou à la transformation de l'environnement - nous rencontrons à coup sûr parmi ses causes les plus directes la violation ou la méconnaissance d'un des droits fondamentaux de l'homme, civil ou politique, économique, social ou culturel.

NOUVELLES PERSPECTIVES EN MATIERE DE COOPERATION INTERNATIONALE

a) Vers une nouvelle conception de l'humanitaire

Si nous prenons comme référence le siècle dernier, qui a donné aux activités humanitaires classiques l'élan et la légitimité les plus décisifs, par exemple la protection des victimes de la guerre, l'aide alimentaire en cas de catastrophe naturelle, l'assistance et la protection aux réfugiés, etc., nous verrons clairement que le fondement éthique ou philosophique de toute entreprise humanitaire, ainsi que le comportement spécifique de ses agents tels que le CICR, l'UNDRO, le HCR, se fondent sur des idées telles que la neutralité, l'impartialité, etc., mais surtout sur l'exclusion (d'emblée) de tout examen ou mise en question des causes ou motifs du conflit, de la raison ou absence de raison de la guerre, des facteurs de l'exil, etc. En un mot, cet examen relève du domaine de la politique, des sciences sociales mais non du domaine strictement humanitaire. Ce dernier, s'il entend rester tel, ne peut chercher à appréhender les causes de la douleur : il doit se limiter à les combattre, à les alléger et à en atténuer les conséquences.

Toutefois, ce comportement, dont nous comprenons la raison d'être et l'explication historique, reste toujours valable en ce qui concerne les activités opérationnelles mais demande à être enrichi et complété d'une vision dynamique et moderne de l'humanitaire qui intègre également la prévention et l'examen des causes qui produisent les phénomènes. Dans ce sens, cette conférence marque un jalon important.

A ce stade, il n'y a pas grand sens à se demander si ce besoin d'actualisation de l'humanitaire est le résultat de la situation créée par l'absence traditionnelle de préoccupations sociales de la part des organes économiques du système ou s'il obéit à des facteurs inhérents à l'humanitaire. Ce qui est certain, c'est que ce pas ne peut être franchi si l'on se fonde sur une stricte conception de l'humanitaire. Il convient de se ménager le concours des organes politiques, sociaux et surtout économiques du système.

Sans une démarche interdisciplinaire et une action harmonieuse de la part des différents organismes, il sera difficile de connaître et de combattre efficacement les causes, de prévenir les phénomènes et d'en atténuer sensiblement les conséquences lorsqu'ils se produisent. Ainsi par exemple, si nous considérons que la violation des droits civils et politiques a été la cause principale de l'exil en Amérique latine, le HCR pourra difficilement mener des actions de prévention en la matière en l'absence d'une concertation avec les organes spécifiques des droits de l'homme. On pourrait en dire autant de la complémentarité à assurer avec les institutions économiques du système si l'on entend influer sur les facteurs structurels qui pèsent tant sur notre réalité d'aujourd'hui.

En un mot, actualiser l'humanitaire ne signifie pas changer son caractère apolitique et moins encore le dénaturer en lui faisant abandonner son domaine traditionnel pour embrasser l'économique; cela veut dire plutôt faire progresser l'économique vers un domaine dont il est absent depuis toujours, c'est-à-dire l'humanitaire.

b) Vers une nouvelle conception du développement

Selon le rapport de 1991 du PNUD, l'assistance officielle au développement (AOD) ne représente que 0,3 % du produit national brut global de l'ensemble des pays donateurs. A son tour, 0,026 % seulement de l'aide officielle au développement est destiné au groupe prioritaire des pays récipiendaires. De fait, les pays donateurs se sont montrés jusqu'à ce jour extrêmement réticents à financer des investissements à des fins sociales, continuant au contraire de privilégier les investissements à forte intensité de capital.

A nos yeux, c'est un peu le même phénomène que l'on rencontre à l'intérieur même des organes économiques du système des Nations Unies, et malheureusement ce ciblage reste encore aujourd'hui une priorité au sein des principales institutions économiques et financières du système, soit le FMI, la Banque mondiale, etc.

En réalité, nombreux sont ceux qui persistent à voir le développement comme un phénomène strictement économique, complètement étranger au droit (et plus encore aux droits de l'homme) et plutôt distinct du social. Toutefois, la conception extrêmement économiste qui identifie, quelque peu mathématiquement, la croissance économique au développement a commencé d'être révisée et un débat passionnant et inédit s'est ouvert dans différentes sphères internationales.

Par souci de concision, nous n'évoquerons pas ici la Déclaration sur le droit au développement, déjà célèbre bien que controversée (par les pays industrialisés), adoptée par l'Assemblée générale aux termes de sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

Nous nous intéresserons en revanche aux rapports de 1990, 1991 et 1992 élaborés par le PNUD. Dans ces rapports, la croissance économique est associée à d'autres indicateurs humains de base tels que l'espérance de vie, l'analphabétisme des adultes et la mortalité infantile en tant que composantes de la notion de développement humain. D'autres paramètres aussi fiables et authentiquement révélateurs commencent à être pris en compte dans l'évaluation du progrès économique et social.

Cette recherche obéit à un fait certain et vérifiable : la croissance économique ne s'accompagne pas nécessairement du bien-être pour l'ensemble de la population. Loin de là, il est malheureusement presque toujours vrai que la progression éventuelle des indicateurs économiques ne signifie pas, dans la pratique : a) que tous les secteurs de la population aient bénéficié de l'accroissement enregistré; b) que les services sociaux offerts aux plus démunis se soient développés; c) que l'écart entre riches et pauvres ait diminué; d) que l'exclusion et la marginalisation des groupes les plus vulnérables aient régressé (elles tendent au contraire à s'accentuer).

Pour toutes ces raisons, et afin de mieux cerner la notion de développement humain, la croissance doit être considérée d'un point de vue non seulement quantitatif mais aussi qualitatif. Il ne suffit pas de prendre en considération l'expansion économique; encore faut-il considérer la répartition

équitable de ses bienfaits. Par ailleurs, le développement doit pouvoir surmonter l'épreuve du temps, c'est-à-dire que la satisfaction des besoins actuels doit être obtenue par une utilisation rationnelle et adéquate des ressources existantes, sans compromettre l'approvisionnement ou le destin des générations futures.

En outre, du point de vue tant des organismes spécialisés dans les droits de l'homme que du PNUD, la participation est l'un des ingrédients ou des moteurs essentiels du développement. Cette affirmation implique entre autres que le développement doit être celui des humains, pour les humains et par les humains. Cela revient à dire qu'il doit se conformer à la personne humaine et non pas le contraire.

En un mot, les êtres humains sont au centre de toute politique du développement humain. Outre qu'ils en sont l'objet et la finalité, ils en sont également les architectes car sans leur concours et leur participation, aucun type de développement ne serait possible et encore moins un développement humain.

Comprenant que le concept de développement humain serait incomplet si l'on n'y intégrait la notion de liberté humaine, le PNUD, dans son rapport de 1991, a poussé un peu plus avant la réflexion sur ces thèmes et, à titre expérimental, a appliqué comme indice de liberté humaine les critères préalablement élaborés par le scientifique britannique Charles Humana. Faute de données à jour, cet indice ne couvre que la situation de 88 pays jusqu'en 1985.

Au-delà même du nombre incalculable de difficultés que pose la classification des pays en fonction du niveau de développement humain et/ou de liberté humaine, de l'absence de paramètres scientifiques garantissant une évaluation correcte et de toute une autre série de problèmes liés en particulier aux sources d'information, il est incontestable que la rapidité avec laquelle la notion de développement humain s'est imposée met en relief l'incongruité notoire et les limitations multiples d'une conception exclusivement économiste du développement. Cette constatation revêt une signification particulière si l'on tient compte du fait que la notion de développement humain a vu le jour dans un organe économique du système des Nations Unies et qu'elle répond à une nécessité pratique et concrète, liée précisément à la coopération;

Il n'est pas inutile de souligner que cette élaboration est partie de l'économique pour aller vers le social et non pas l'inverse. Témoin la longue et difficile discussion au sein de la Commission des droits de l'homme, de l'ECOSOC et de l'Assemblée générale sur le droit au développement. D'autre part, la notion de développement humain se fonde sur une constatation beaucoup plus élémentaire : si nous entendons évaluer réellement le niveau de développement d'un pays, nous devons, au-delà de la croissance économique, examiner dans quelle mesure ses habitants peuvent réllement exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels, participer à la vie politique et jouir pleinement de la liberté.

En réalité, cette esquisse quelque peu rapide et schématique de la notion de développement humain n'a pas d'autre objet que de faire ressortir les incidences concrètes que cette nouvelle optique pourrait avoir sur l'affectation de fonds destinés à la coopération internationale.

Il ne fait aucun doute que la hiérarchisation des objectifs sociaux dans l'affectation de ces ressources et l'orientation des fonds vers des secteurs prioritaires au plan humain auront une incidence directe et immédiate sur l'ensemble des facteurs structurels qui sont à l'origine de l'émigration. Selon le PNUD, les programmes d'aide offrent aujourd'hui d'amples possibilités de restructuration et une nouvelle répartition de ces programmes pourrait avoir des incidences considérables. "Si seulement un tiers de l'assistance actuelle était destiné à des objectifs de développement humain, l'aide qui leur est déjà consacrée pourrait être multipliée par quatre".

c) Vers une nouvelle conception de l'aide officielle au développement

Cette conférence, ainsi que d'autres manifestations qui ont eu lieu récemment, sont autant de signes encourageants d'un déplacement progressif des centres d'intérêt en matière de coopération. Le travail conjoint et concerté des différentes institutions spécialisées ou organes du système des Nations Unies est chaque jour plus fréquent, et l'on est de plus en plus conscient que ce n'est quà travers une approche interdisciplinaire (visant à élucider les causes, à analyser le phénomène en profondeur) et une action concertée que l'on pourra surmonter des problèmes aussi complexes et urgents que celui qui nous préoccupe aujourd'hui.

Mais au-delà de cette nouvelle approche qui se fait jour, surtout au niveau national, et qui se matérialise dans les multiples activités que mènent à bien les bureaux locaux des Nations Unies, des changements substantiels ont également modifié le contenu même de la coopération. Effectivement, jusqu'à très récemment, l'aide se concentrait principalement dans les secteurs économiques et l'assistance technique était principalement canalisée vers les secteurs éminemment techniques. Toute forme de participation aux activités liées aux droits de l'homme était impensable et inconciliable avec le rôle assigné aux bureaux locaux.

Afin d'illustrer le grand pas en avant franchi dans ce domaine, nous citerons un cas concret, celui du Paraguay. En février 1989, c'est-à-dire à un moment où le pays entrait dans une ère de démocratie, l'aide économique dépassait à peine un demi-million de dollars. Aujourd'hui, moins de trois ans après, les fonds canalisés par le PNUD atteignent déjà les 20 millions de dollars et on en escompte 50 à la fin de 1993. Toutefois, la caractéristique primordiale de cette expérience n'est pas simplement l'augmentation de l'aide mais aussi les secteurs qu'elle couvre et les objectifs qui lui sont fixés. Ainsi, l'un des programmes les plus importants (dont le gouvernement lui-même est le principal bailleur de fonds) vise à aider les femmes rurales et à travers elles à protéger l'enfance, à mener des campagnes d'hygiène et de salubrité, des programmes de formation, etc.

Dans le cadre d'un accord signé entre le Gouvernement du Paraguay, le PNUD et le Centre des droits de l'homme de l'ONU, de nombreuses activités liées à la formation et à l'éducation relatives aux droits de l'homme sont actuellement menées à bien. De plus, une assistance technique dans ce domaine est fournie sur une base permanente et les gouvernements occidentaux sont nombreux à fournir des capitaux pour faire face aux besoins urgents d'infrastructure, télécopie, télex, etc. En outre, le PNUD a joué un rôle extrêmement important dans tout le processus de réforme institutionnelle qui s'est déroulé parallèlement à la démocratisation du pays. A cet égard, la réforme constitutionnelle n'est qu'un exemple parmi tant d'autres.

En résumé, les traits les plus novateurs et importants de cette expérience sont : a) l'augmentation surprenante de l'aide internationale qui a engendré la démocratisation du pays; b) le contenu des programmes et l'orientation de l'aide vers des secteurs directement liés au développement humain, dont la part dans l'aide est passée de 0 % au début de 1989 à plus de 40 % aujourd'hui, la tendance étant nettement à la hausse; c) la multiplicité des domaines d'activité (économique, technique, social, écologique, scientifique, culturel, etc.) animés depuis un bureau local dont le domaine de compétence était traditionnellement économique.

Après une expérience de coopération aussi riche et encourageante, il est facile d'imaginer que personne ne se demande aujourd'hui au Paraguay pourquoi le PNUD destine des fonds ou octroie une assistance technique à des secteurs apparemment si différents que la réforme de la Constitution, la construction de canaux, la conservation de la faune et de la flore sylvestre, la réforme de l'Etat, la création d'une école judiciaire, la réforme pénale et pénitentiaire, l'élaboration d'un plan national pour les personnes handicapées, la réalisation de films illustrant l'importance et la richesse du patrimoine culturel indigène, l'élaboration de politiques tendant à favoriser le retour des expatriés, etc.

Il est évident que si la consolidation du système démocratique et la jouissance pleine et entière des droits de l'homme au Paraguay continuent d'être appuyées par des programmes de coopération comme ceux qui sont exécutés aujourd'hui, elles constituent la meilleure assurance possible d'un frein aux flux migratoires chroniques et la meilleure garantie d'un retour progressif de ceux qui sont encore en exil, principalement en Argentine.

Enfin, en guise d'épilogue, on peut se demander si c'est la notion de développement humain qui a rendu possible une telle diversification de la coopération et la prise en compte de domaines dont l'humain constitue la priorité, ou si ce ne sont pas au contraire l'échec des vieilles recettes et la nécessité urgente de trouver une solution à des problèmes graves et concrets découlant de causes structurelles, comme ceux de la migration, de la désagrégation du tissu social, etc., qui ont donné au développement ce profil social et ce contenu humain dont il avait tant besoin.

Quelle que soit la réponse, l'important dans cette conjoncture est de prendre conscience de l'énorme effort qu'il faudra consentir, de concert, pour résoudre ce problème qui, au cas où il persisterait, ne pourrait que prendre un tour dramatique pour le sud et un caractère explosif pour le nord. Même si la comparaison peut sembler banale, qu'il nous soit permis de faire valoir qu'aucune personne sensée ne voyagerait confortablement installée en première classe d'un avion en sachant qu'il y a une bombe prête à exploser en classe économique.