



Conseil Economique  
et Social

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/1997/43/Add.1  
24 février 1997

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-troisième session  
Point 9 d) de l'ordre du jour provisoire

ACTION VISANT A ENCOURAGER ET A 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,  
présenté conformément à la résolution 1996/52  
de la Commission des droits de l'homme

Additif

Le cas du Mozambique

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction . . . . .	1 - 8	3
I. LE CONTEXTE . . . . .	9 - 32	5
A. Contexte historique et socio-économique . . . . .	9 - 12	5
B. Guerre de libération et indépendance . . . . .	13 - 15	6
C. Campagnes de déstabilisation et guerre civile . . . . .	16 - 23	7
D. Négociations et accord de paix . . . . .	24 - 28	9
E. Phase d'instauration de la paix . . . . .	29 - 32	11

TABLE DES MATIERES (  suite )

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
II. LES DEPLACEMENTS ET LES MESURES PRISES POUR Y REMEDIER . . . . .	33 - 52	12
A. Causes de l'exode et stratégies visant à l'éviter . . . . .	33 - 44	12
B. Conditions de vie pendant l'exode et mesures prises pour assurer assistance et protection aux personnes déplacées . . . . .	45 - 52	15
III. RETOUR ET REINTEGRATION . . . . .	53 - 81	17
A. Questions humanitaires . . . . .	55 - 58	17
B. Questions de protection . . . . .	59 - 62	18
C. Stratégies destinées à faciliter le retour, la réinstallation et la réintégration . . . . .	63 - 71	19
D. Des programmes de secours à l'assistance au développement . . . . .	72 - 75	22
E. Séquelles des déplacements de populations . . . . .	76 - 81	23
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS . . . . .	82 - 91	25

## Introduction

1. L'un des plus importants déplacements de population qu'ait connu l'Afrique, dû à un conflit armé et aggravé par la sécheresse, a eu lieu au Mozambique de 1977 à 1992. Ce mouvement massif s'expliquerait en grande partie par les moyens et stratégies de guerre adoptés par les deux principaux protagonistes, en particulier par les membres de la Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), l'opposition armée. On estime que de 900 000 à un million de personnes ont été tuées pendant le conflit, qui s'est caractérisé par des attaques directes et le recours à la terreur contre les civils, le travail forcé, l'incorporation de force des enfants, la pratique de la réinstallation forcée, l'usage généralisé des mines terrestres et d'importantes destructions. Il en est résulté un effondrement de l'infrastructure du pays et de profondes déchirures du tissu de la société. Sur une population estimée à 16 millions d'habitants, les combats ont contraint plus de 1,7 million de personnes à fuir dans des Etats voisins et de 3,5 à 4,5 millions de civils à se déplacer à l'intérieur du pays <sup>1</sup>.

2. Après des négociations longues et difficiles, les parties se sont finalement entendues sur un ensemble de mesures exhaustives et détaillées destinées à instaurer la paix. Etant donné la méfiance qui régnait de part et d'autre et la faiblesse des structures administratives, sociales et économiques, l'application de l'accord de paix s'est avérée complexe et fragile, et a exigé un engagement constant de la part des signataires et un vaste appui de la communauté internationale. Les deux parties ayant estimé que l'Organisation des Nations Unies était la mieux placée pour faciliter la réalisation de l'objectif de paix, celle-ci s'est vu confier un rôle central dans la coordination et l'exécution de l'action menée à cette fin. Le processus de paix a abouti à la tenue d'élections générales en octobre 1994. A cette date, la majorité des personnes déplacées était rentrée, le désarmement et la démobilisation étaient achevés et le mouvement insurrectionnel s'était constitué en parti politique. L'aide humanitaire faisait partie intégrante de l'accord de paix et a largement contribué au processus global, notamment en permettant l'établissement de relations de travail et de confiance entre les parties. Sa distribution efficace supposait toutefois des progrès dans les autres domaines du plan de paix.

3. Lorsque les populations déplacées ont cru véritablement à la perspective d'une paix durable, elles ont commencé à revenir en masse vers les zones rurales dévastées. Celles qui étaient déplacées à l'intérieur du pays ont souvent été les premières à se mettre en route et ont dû compter en grande partie sur leurs propres moyens, sans aide au transport ou à la réinstallation. Grâce à l'accord de paix, la communauté internationale a pu toutefois accroître son aide à la réinstallation et à la réintégration qui étaient essentielles à l'effort de reconstruction. Après la phase de transition, la principale préoccupation du Gouvernement et de la communauté internationale a été de consolider la démocratie et de favoriser la reconstruction économique et sociale en vue d'un développement durable, assurant ainsi une réintégration permanente des personnes déplacées.

4. Le Représentant du Secrétaire général chargé d'examiner la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a séjourné au Mozambique du 21 novembre au 3 décembre 1996. Le Mozambique ayant été le

théâtre de déplacements sous toutes leurs formes et les opérations de retour s'étant, dans l'ensemble, bien déroulées, le Représentant du Secrétaire général a estimé qu'une visite pourrait éclairer utilement le problème du déplacement et aider à y trouver des solutions constructives. Plus précisément, sa mission avait pour but d'examiner les besoins des personnes déplacées dans leur propre pays aux différents stades de leur exode et d'évaluer comment et dans quelle mesure ces besoins ont été satisfaits, à la fois par les personnes déplacées elles-mêmes et par les divers acteurs soucieux de leur fournir protection et assistance.

5. Le Représentant tient à remercier le Gouvernement du Mozambique de l'avoir invité à se rendre dans le pays et remercie aussi ses interlocuteurs de leur attitude franche et ouverte.

6. Au cours de sa mission, le Représentant a été reçu par le Président Joaquim Alberto Chissano, les Ministres des affaires étrangères et de la coopération, de l'intérieur et de la fonction publique, les Vice-Ministres de la justice et des affaires sociales et le Procureur général, de même que par de hauts fonctionnaires de l'Office national d'aide aux réfugiés (Nucleo de Apoio aos Refugiados (NAR)) et du Département de la protection et de la lutte contre les catastrophes naturelles (DPCCN). Il s'est entretenu avec les représentants des programmes et organismes des Nations Unies, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Il a aussi rencontré les représentants d'organisations nationales et internationales, notamment l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et des donateurs bilatéraux et multilatéraux, des membres du corps diplomatique, des représentants des partis politiques FRELIMO et RENAMO, et des universitaires. Il a rendu visite à des personnes autrefois déplacées, à Macharote, dans le district de Dondo, (province de Sofala), ainsi qu'à des communautés d'accueil à Nicoadala et Namacurra (toutes deux dans la province de Zambézia) et dans le district de Magude (province de Maputo). En outre, ses collaborateurs ont eu l'occasion de rencontrer une communauté de personnes qui avaient pu rentrer chez elles dans le district de Moamba (province de Maputo). Au cours de ses tournées en province, le Représentant a été reçu par des fonctionnaires des administrations locales.

7. Dans l'accomplissement de son mandat, le Représentant s'est donné comme principe fondamental que les problèmes liés aux déplacements internes relèvent avant tout de la souveraineté nationale de l'Etat concerné. Parallèlement, il est aujourd'hui incontestable que la souveraineté impose à l'Etat la responsabilité de protéger et d'aider ses nationaux. Ce double élément de souveraineté et de responsabilité constitue le cadre d'une stratégie de coopération en vertu de laquelle les gouvernements sont censés demander, ou du moins accepter, une aide internationale si leur propre capacité de fournir protection et assistance est limitée. C'est dans cet esprit que le Représentant cherche à comprendre les problèmes de déplacement à l'intérieur du pays qu'il visite, et à y proposer des solutions. Comme le font apparaître ses précédents rapports à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, les déplacements internes sont souvent le reflet d'une crise plus profonde qui touche la société dans son ensemble. En conséquence,

s'il doit étudier les problèmes des personnes déplacées dans leur propre pays, le Représentant considère que cette tâche s'inscrit dans un mandat plus vaste qui est d'analyser les causes profondes du conflit en dialoguant avec les autorités, puis de chercher des solutions durables. Il lui semble en outre important de chercher à savoir comment la communauté internationale peut aider le mieux le gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers les personnes déplacées dans leur propre pays.

8. Le présent rapport comprend quatre parties. La section I donne une vue d'ensemble du contexte dans lequel les déplacements se sont produits à l'intérieur du Mozambique, ainsi que des initiatives prises par la communauté internationale pour promouvoir le processus de paix au moyen de négociations politiques, d'opérations de maintien de la paix et d'autres activités propres à contribuer à la stabilité sociale. La section II décrit les diverses formes de déplacement et les mesures prises pour protéger et aider les personnes déplacées. La section III rend compte des conditions dans lesquelles les retours ont eu lieu et des efforts déployés pour assurer une réintégration durable des personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi que des problèmes qui se posent encore aujourd'hui. Le rapport se termine par quelques observations et recommandations.

## I. LE CONTEXTE

### A. Contexte historique et socio-économique

9. Le Mozambique est situé sur la côte est de l'Afrique australe; il est limité par l'Afrique du Sud et le Swaziland au sud-ouest, le Zimbabwe à l'est, la Zambie et le Malawi au nord-ouest et la Tanzanie au nord. Avec son très long littoral sur l'océan Indien, il fournit un accès vital à la mer aux pays enclavés situés sur sa frontière occidentale. Le gros de la population active travaille dans le secteur agricole et pratique pour l'essentiel une agriculture de subsistance. Même avant la guerre, le Mozambique était l'un des pays les plus pauvres et les moins développés du monde, et reste aujourd'hui fortement tributaire de l'aide étrangère.

10. Administrativement, le pays est divisé en dix provinces et compte une population estimée à 16,5 millions d'habitants, dont quelque 50 % sont concentrés dans les provinces côtières du nord, Cabo Delgado et Nampula, ainsi que dans la province de Zambézia au centre, régions où les terres agricoles sont les plus riches. La majorité des Mozambicains pratiquent des religions traditionnelles, bien que l'Islam ait une certaine influence dans le nord et que le pourcentage des chrétiens s'établisse autour de 25 %. La population est composée de différents groupes ethniques qui ont des langues et des traditions distinctes - Chewas, Makondes, Makuas, Ndaus, Rongas et Shangaans, par exemple - auxquels s'ajoutent de petites minorités européennes et asiatiques. Si les identités ethniques et religieuses n'ont pas joué un très grand rôle dans le conflit, les habitants du nord et du centre du pays ont le sentiment que leurs intérêts économiques et culturels ont été négligés par le Gouvernement. Dans une certaine mesure, l'origine ethnique et le territoire s'associent pour définir l'identité et les motivations politiques.

11. Avec le commerce de l'or, de l'ivoire et des esclaves, qui était aux mains des populations arabes, plusieurs villes importantes sont apparues le long de la côte du Mozambique au cours des IXe et Xe siècles. Les Portugais ont occupé Sofala en 1505, point de départ de leur mainmise sur ce commerce. Cette domination a duré jusqu'au XVIIe siècle, bien que certains intérêts portugais se soient maintenus dans la vallée du Zambèze, sous la forme de petits royaumes qui exploitaient sans merci la population locale. Parallèlement aux intérêts arabes, français et britanniques plus au nord, ces royaumes contribuaient au commerce des esclaves, qui s'est généralisé au Mozambique au cours du XIXe siècle.

12. Afin de répondre aux conditions fixées par les puissances coloniales pour la colonisation de l'Afrique, le Portugal a dû prendre le contrôle administratif et militaire de l'intégralité du territoire auquel il prétendait. Cette politique s'est heurtée à une sérieuse résistance de la part de nombreux groupes autochtones et ce n'est qu'en 1920 que la domination portugaise s'est étendue à la totalité du Mozambique. Comme le Portugal était lui-même un pays faible et sous-développé, il ne pouvait à l'origine renforcer sa présence dans la colonie qu'en confiant l'exploitation de vastes zones à des compagnies étrangères, qui percevaient des impôts et créaient des plantations de thé, de coton et de sucre, notamment en pratiquant diverses formes de travail forcé. Le régime colonial au Mozambique était donc plus dur et plus violent que dans de nombreux autres pays d'Afrique, ce qui a incité un grand nombre de Mozambicains à aller travailler dans les mines et les plantations d'Etats voisins. Ce mouvement s'est accentué à mesure que le Portugal renforçait sa domination sur la colonie. Soucieux de disposer d'une importante source de revenu, il s'est entendu avec les Gouvernements de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie, acceptant de leur fournir les dizaines de milliers de travailleurs migrants dont ils avaient de plus en plus besoin. En revanche, il ne s'est guère préoccupé d'améliorer les conditions de vie des populations locales, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

#### B. Guerre de libération et indépendance

13. Comme dans le reste de l'Afrique, c'est vers la fin des années 50 que les revendications d'indépendance sont devenues plus insistantes. Outre qu'il y est resté sourd, le Portugal a continué d'encourager les Européens à s'établir dans la colonie. La première remise en question sérieuse du colonialisme a eu lieu en 1962, année de la création du Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) qui regroupait plusieurs organisations en exil<sup>2</sup>. Lorsqu'il est clairement apparu que le Portugal n'allait pas accepter le démantèlement pacifique de son empire, le FRELIMO s'est engagé dans une guerre d'indépendance qui a commencé en septembre 1964. Au cours des années qui ont suivi, il a réussi à libérer et à administrer de vastes régions, notamment dans les provinces du nord. Le chef du FRELIMO, Eduardo Mondlane, a été tué par une bombe en 1969 et, pendant la lutte interne pour le pouvoir qui a duré un an, une faction radicale est parvenue à renforcer sa position et Samora Machel est devenu le nouveau président du mouvement.

14. Après avoir résisté à une offensive portugaise majeure en 1971-1972 et ouvert de nouveaux fronts dans le centre du pays, le FRELIMO a contribué à l'échec du Portugal dans ses colonies, ce dernier subissant des revers

analogues en Angola et en Guinée-Bissau. La poursuite de la guerre devenait de plus en plus impopulaire au Portugal et, à la suite d'un coup d'Etat militaire dans ce pays en avril 1974, le nouveau gouvernement a conclu un accord avec le FRELIMO sur les modalités d'accession à l'indépendance. Il a d'abord proposé un référendum sur la question <sup>3</sup>, mais le FRELIMO l'ayant refusé, un accord a été conclu en septembre 1974 en vue de la création d'un gouvernement de transition dominé par le FRELIMO, Joachim Chissano devenant premier ministre. Toute opposition politique a été rapidement réprimée <sup>4</sup> et le pays a finalement accédé à l'indépendance le 25 juin 1975, avec à sa tête le président Samora Machel.

15. Au cours des années qui ont suivi, le Gouvernement a mis en oeuvre divers programmes de santé, d'éducation et de logement pour améliorer le niveau de vie. Il est toutefois rapidement apparu que le nouveau pouvoir était confronté à de sérieux problèmes économiques, sociaux et politiques. Economiquement, le pays souffrait de l'exode d'une très grande majorité de ses habitants portugais, qui détruisaient fréquemment leurs biens avant de partir <sup>5</sup>. Etant donné le faible niveau d'instruction dans le pays et le petit nombre de Mozambicains qualifiés, le départ des Portugais s'est traduit par une sérieuse pénurie de techniciens et d'administrateurs. D'importantes sources de revenu assurées par les pays voisins ont aussi disparu lorsque le Mozambique a fermé sa frontière avec la Rhodésie du Sud et respecté les sanctions imposées par l'ONU contre le régime d'Ian Smith et lorsqu'ensuite les Mozambicains ont été moins nombreux à travailler dans les mines d'Afrique du Sud. En outre, des inondations ont dévasté le pays en 1977 et 1978.

#### C. Campagnes de déstabilisation et guerre civile

16. Vigoureusement opposé aux régimes minoritaires au pouvoir en Rhodésie du Sud et en Afrique du Sud, le FRELIMO est venu directement en aide à l'Armée de libération nationale du Zimbabwe. En représailles, les forces aériennes de la Rhodésie du Sud ont entrepris de vastes opérations de bombardement contre les camps de réfugiés et d'opposants situés à l'intérieur du Mozambique, qui ont fait des milliers de victimes. En outre, en 1977, les services de renseignement de la Rhodésie du Sud ont créé le mouvement Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), afin d'affaiblir et de déstabiliser le pays. Sa stratégie consistait à attaquer les bases militaires du FRELIMO et de l'Armée de libération nationale du Zimbabwe et à recruter des combattants parmi la population civile.

17. La même année, le congrès annuel du FRELIMO a décidé d'appliquer le modèle soviétique classique à l'organisation et au développement du pays, et le Gouvernement a établi des relations étroites avec les pays communistes et socialistes. Cet étatisme a eu diverses conséquences : surcentralisation, faible tolérance de l'opposition interne et hostilité envers les valeurs religieuses et les cultures traditionnelles. Pour accroître la capacité de production du secteur agricole, le Gouvernement a opté pour la collectivisation et regroupé les populations rurales en villages collectifs <sup>6</sup>, disloquant ainsi le régime foncier traditionnel dans un grand nombre de communautés. Il s'est aussi efforcé de mettre fin au rôle des chefs coutumiers (regulos) dans les campagnes. Ces pratiques ont alimenté le ressentiment et le mécontentement des populations rurales.

18. Au cours des premières années, les forces gouvernementales ont combattu avec succès la RENAMO, qui a été en grande partie démantelée en 1980. Mais avant l'indépendance du Zimbabwe en 1980, la direction et les gardes de ce mouvement avaient été transférés en Afrique du Sud. L'objectif de celle-ci était de réduire les activités anti-apartheid dans les Etats voisins. En déstabilisant le Mozambique socialement et politiquement, notamment en paralysant l'économie et en détruisant l'infrastructure, l'Afrique du Sud pouvait non seulement réduire la capacité de ce pays d'appuyer le Congrès national africain, mais aussi couper l'accès du Zimbabwe à la mer. Elle s'est donc lancée dans une vaste campagne de déstabilisation contre le Mozambique, en fournissant aux rebelles des camps d'entraînement, des transports aériens, des armes et du matériel, tout en menant ses propres opérations de commando ou de frappes aériennes contre le Mozambique. Les forces dispersées de la RENAMO se sont regroupées et, au cours des deux années suivantes, sont passées de moins d'un millier de combattants à un total estimé à 8 000 <sup>7</sup>. A mesure que la guerre s'intensifiait, la RENAMO a rapidement remporté d'importants succès militaires, notamment dans le centre du pays. Elle a sérieusement désorganisé les services de transport dans les couloirs de Beira, du Limpopo et de Nacala que le Zimbabwe et le Malawi empruntaient pour leur commerce extérieur. Aussi le Zimbabwe a-t-il décidé, en novembre 1982, avec l'accord du Gouvernement mozambicain, d'envoyer plus de 10 000 hommes dans le couloir de Beira pour en assurer la protection.

19. Dans l'espoir de mettre fin à la guerre, le Mozambique a conclu un accord avec l'Afrique du Sud en mars 1984, dans lequel les deux parties convenaient de ne pas permettre que leur territoire serve de base à des attaques mutuelles <sup>8</sup>. Bien que l'Afrique du Sud se soit engagée à cesser d'aider la RENAMO, elle a violé cet accord et continué à soutenir les rebelles, mais de manière plus subtile. Des négociations de paix entre les parties ont été ouvertes la même année sous les auspices de l'Afrique du Sud, mais ont rapidement tourné court en raison des divergences <sup>9</sup>.

20. Au cours de la période suivante, la RENAMO est devenue plus autonome, comptant de plus en plus sur la population locale pour s'approvisionner et sur les armes prises aux forces gouvernementales. En outre, la réinstallation forcée, la collectivisation et le rejet des valeurs et de l'identité traditionnelles pratiqués par le FRELIMO ont peu à peu incité les populations rurales à se rallier aux insurgés. La nature du conflit a donc évolué, celui-ci cessant d'être une campagne de déstabilisation essentiellement menée de l'extérieur pour devenir une véritable guerre civile. Avec l'intensification des hostilités au cours des années suivantes, la RENAMO a réussi à saper à la fois l'infrastructure du pays et la capacité du pouvoir de gouverner, en détruisant les routes, les usines, les écoles, les dispensaires et les magasins, et en désorganisant la production agricole. En 1987, le conflit s'était considérablement étendu, la RENAMO ayant gagné du terrain dans les provinces de Tete, Nampula et Niassa dans le nord, sans cesser pour autant ses opérations dans le sud. La plupart des insurgés ont fait la sourde oreille lorsque le président Joachim Chissano a offert d'amnistier les combattants de la RENAMO. A la fin de la décennie, celle-ci contrôlait de vastes zones rurales dans tout le pays.



21. Face à l'effondrement économique total du pays et à sa dépendance croissante vis-à-vis de l'aide étrangère, le Gouvernement a entrepris, à compter de 1987, des réformes politiques et économiques profondes et, en juillet 1989, il a officiellement abandonné la doctrine marxiste et opté pour une libéralisation politique et une stratégie davantage orientée vers le marché. La fin de la guerre froide et le démantèlement de l'Union soviétique ont contribué à cette réorientation, le Gouvernement ne pouvant plus compter sur une aide extérieure. Les réformes lui ont valu un appui accru de la part des pays de l'Ouest et, étant donné la précarité de la situation économique <sup>10</sup>, il s'est aussi montré progressivement plus disposé à envisager une solution politique au conflit.

22. En novembre 1990, l'Assemblée du Mozambique a adopté une nouvelle Constitution, prévoyant des élections présidentielles et législatives multipartites au suffrage universel et à bulletin secret, un pouvoir judiciaire indépendant, l'égalité devant la loi, l'accès aux tribunaux, l'abolition de la peine de mort, l'interdiction de la torture et des traitements cruels et inhumains, le droit à la présomption d'innocence et le recours en habeas corpus en cas de privation de liberté. Cette constitution prévoyait aussi la liberté du culte, d'expression et de la presse, le droit de créer des associations, y compris des syndicats et des partis politiques, et la liberté de mouvement. Mais la propriété privée ne s'étendait pas aux terres, qui demeuraient aux mains de l'Etat <sup>11</sup>.

23. Le Mozambique a donc fait un grand pas vers la mise en place d'un cadre institutionnel garantissant à ses citoyens l'exercice de leurs droits fondamentaux. Bien que la RENAMO ait rejeté la nouvelle Constitution, il ne lui restait guère d'arguments valables pour poursuivre la guerre puisque ce texte reflétait ces exigences politiques fondamentales. En outre, l'évolution politique en Afrique du Sud, ainsi que les pressions internationales qu'elle subissait, l'ont amenée à cesser tout appui à la RENAMO. Malgré quelques succès militaires dans les zones rurales, il était manifeste que la RENAMO n'était plus en mesure de remporter une victoire militaire décisive.

#### D. Négociations et accord de paix

24. Ces facteurs ont incité les deux parties à se montrer plus disposées à s'engager dans un processus de paix. Une tentative de médiation avait déjà été faite en 1988 par la communauté de Sant' Egidio, une organisation laïque catholique <sup>12</sup> et, après des négociations indirectes en 1989, les parties ont finalement convenu de se rencontrer face à face à Rome en juillet 1990. Toutefois, comme c'est souvent le cas lorsque la paix est négociée, sans que les combats aient cessé, chacune d'elles a cherché à renforcer sa position à la table de négociation en remportant des succès militaires sur le terrain. La guerre a donc continué de faire rage dans de nombreuses zones du pays jusqu'à ce qu'un accord de paix définitif ait été conclu en octobre 1992 <sup>13</sup>.

25. L'intensification du conflit et le fait que les parties s'accusaient l'une l'autre de ralentir les négociations traduisaient leur méfiance réciproque malgré leur volonté de paix. Il convenait donc d'appuyer le processus de l'extérieur. L'action non gouvernementale initiale a ainsi été complétée progressivement par une participation internationale à la médiation et aux négociations, d'abord d'Etats africains puis, à mesure que le processus

se renforçait, de pays de l'Ouest <sup>14</sup>. Les négociations ont en outre fait apparaître la nécessité de rechercher l'appui d'un organe impartial capable d'assurer le suivi et la mise en oeuvre de l'Accord de paix. L'Organisation des Nations Unies étant considérée comme la mieux placée pour jouer ce rôle, elle a participé plus activement à la phase finale des négociations et s'est vu confier l'exécution de plusieurs volets importants de l'Accord de paix.

26. Après douze séries de négociations, un cadre global pour l'instauration de la paix au Mozambique a finalement été convenu le 4 octobre 1992. Sur le plan militaire, l'Accord général de paix <sup>15</sup> comprenait des dispositions sur le retrait des troupes étrangères, le cessez-le-feu, le désarmement et la démobilisation, ainsi que sur la réintégration des soldats des deux parties et la constitution d'une armée commune. Il comportait aussi des dispositions relatives au fonctionnement de la police et des services nationaux de sécurité. Sur le plan civil, des dispositions prévoyaient l'institution d'une démocratie pluraliste, y compris les modalités de la tenue d'élections présidentielles et législatives, la formation de partis politiques <sup>16</sup> et une aide humanitaire, et énonçaient des principes relatifs aux droits de l'homme ainsi qu'au retour et à la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

27. Plus précisément, l'Accord général de paix prévoyait le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales <sup>17</sup>, et contenait des clauses spécifiques définissant la liberté de la presse et l'accès aux médias, la liberté d'association, d'expression et d'activité politique, ainsi que la liberté de mouvement et de résidence <sup>18</sup>. Les parties ont aussi convenu de coopérer pour le retour et la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, de dresser un plan, avec l'aide des Nations Unies, pour organiser l'aide dont ces personnes avaient besoin et de rechercher la participation d'autres organisations à l'application du plan. L'accord spécifiait que les personnes déplacées ne devaient perdre aucun des droits et des libertés du citoyen du fait d'avoir quitté leur lieu initial de résidence, qu'elles avaient droit à la restitution de leurs biens et seraient inscrites sur les listes électorales de leur lieu de résidence <sup>19</sup>. En ce qui concerne l'aide humanitaire, les parties se sont engagées à observer un certain nombre de principes directeurs, dont le principe de la non-discrimination, la liberté de mouvement des personnes et des moyens protégés par le drapeau des Nations Unies ou du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'accès de ces deux organismes à toute la population touchée et la liberté de mouvement des personnes afin qu'elles puissent accéder pleinement à l'aide humanitaire. Les parties ont aussi convenu de prendre d'autres mesures pour faciliter la distribution de l'aide fournie et de ne pas chercher à tirer un avantage militaire de telles opérations <sup>20</sup>.

28. L'Accord général de paix portait création d'un certain nombre de commissions de surveillance, comprenant à la fois des représentants du Gouvernement et de la RENAMO, afin de veiller au respect par les parties des différents éléments de l'Accord. Pour assurer le bon fonctionnement de ce mécanisme, l'Accord attribuait aux Nations Unies la présidence de la Commission de supervision et de contrôle, un organe créé pour suivre l'application de l'Accord dans son ensemble, ainsi que la présidence des commissions du cessez-le-feu et de la réinsertion. Elles se sont aussi vu

attribuer d'autres tâches, assumant ainsi la responsabilité de la mise en oeuvre du processus de paix au Mozambique.

E. Phase d'instauration de la paix

29. Le 16 décembre 1992, le Conseil de sécurité a décidé de créer l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ), et lui a confié un mandat complexe, à la fois politique, militaire, électoral et humanitaire L'ONUMOZ avait notamment pour mission de faciliter l'application de l'Accord de paix, de surveiller le cessez-le-feu, le désarmement et la démobilisation des soldats des deux armées, ainsi que le retrait des forces étrangères, d'assurer la sécurité des principaux itinéraires de transport; de fournir une assistance technique pour l'organisation des élections et leur surveillance, et de coordonner et suivre toutes les opérations d'aide humanitaire, notamment celles destinées aux réfugiés, aux personnes déplacées, aux démobilisés et aux populations locales affectées par le conflit. L'ONUMOZ a été par la suite priée de participer à la formation d'une nouvelle Force de défense du Mozambique et de veiller à la neutralité de la police. Toutes ces tâches étaient interdépendantes, en ce sens que le succès dans un domaine dépendait des progrès accomplis dans les autres. Ainsi, la distribution de l'aide humanitaire dépendait du rétablissement de la sécurité le long des itinéraires de transport. Mais par ailleurs, l'aide humanitaire devait contribuer à créer un climat de confiance entre les parties et faciliter le retour des personnes déplacées et, de ce fait, le retour à la stabilité sans laquelle le désarmement était peu probable.

21.

30. Pour que l'ONUMOZ puisse mettre en oeuvre la composante humanitaire de son mandat, une division spéciale, le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire au Mozambique, a été créée et dotée d'un personnel provenant d'organisations de l'ONU et d'ONG. C'était la première fois dans l'histoire des opérations de maintien de la paix de l'ONU qu'une composante humanitaire y était intégrée. Le rôle du Bureau était de coordonner et de faciliter l'aide humanitaire, notamment dans les régions du pays qui n'étaient pas accessibles pendant la guerre, ainsi que dans les zones les plus sérieusement touchées par la sécheresse. Dans ce contexte, le Bureau a été chargé de la coordination de l'action dans des domaines tels que le rapatriement des réfugiés, la réinstallation des personnes déplacées, la réinsertion sociale des soldats démobilisés, l'aide d'urgence et le rétablissement des services de base.

31. Selon l'Accord général de paix, des élections devaient avoir lieu dans un délai d'un an, mettant ainsi fin à la période de transition. Le mandat de l'ONUMOZ a donc été fixé à l'origine à un an, mais, étant donné la complexité et l'énormité des tâches à accomplir, il est apparu que celui-ci devrait peut-être être prolongé. L'échec du processus de paix en Angola avait en particulier fait ressortir la nécessité de ne pas tenir d'élections tant que les soldats n'avaient pas été désarmés. Après bien des obstacles, les élections ont finalement eu lieu du 27 au 29 octobre 1994. A l'issue du scrutin, jugé libre et régulier par l'ONUMOZ, le FRELIMO a obtenu environ 55 % des voix et 129 des 250 sièges au Parlement. Nettement majoritaire dans les cinq provinces centrales de Sofala, Manica, Tete, Zambézia et Nampula, la RENAMO obtenait 112 sièges et une coalition de petits partis remportait les neuf sièges restants. Tandis que M. Chissano s'assurait le soutien du sud et

du nord, M. Alfonso Dhlakama, chef de la RENAMO, obtenait la majorité de ses voix dans les provinces centrales. Apogée du processus de paix, les élections ont généralement été considérées comme une réussite et le début d'un nouveau chapitre dans l'histoire du Mozambique.

32. L'investiture du président Chissano le 9 décembre 1994 marquait la fin du mandat de l'ONUMOZ et le Gouvernement du Mozambique continue depuis lors de travailler à affermir la paix et la stabilité, à renforcer la démocratie et à promouvoir le développement économique et social. De son côté, la RENAMO a maintes fois réitéré qu'elle était résolue à préserver la paix et à travailler à la réalisation de ses objectifs par des moyens démocratiques. Certains des interlocuteurs du Représentant ont toutefois relevé qu'en dépit de l'appui solide dont elle jouissait dans certains districts et du nombre élevé de sièges qu'elle avait remportés au Parlement, la RENAMO n'exerçait pas une influence correspondante sur la politique. Le pouvoir reste fortement centralisé, ce qui mécontente les membres de la RENAMO. A cet égard, il a été souligné que, malgré l'importance capitale des élections nationales, la normalisation ne serait complète qu'après des élections locales. De son côté, le gouvernement a indiqué au Représentant qu'il respectait strictement les principes de la démocratie pluraliste et prêtait attention à la nécessité de poursuivre la réconciliation.

## II. LES DEPLACEMENTS ET LES MESURES PRISES POUR Y REMEDIER

### A. Causes de l'exode et stratégies visant à l'éviter

33. Comme indiqué précédemment, les stratégies de guerre ont été une des causes premières du déplacement de la population. Si l'on considère généralement que la RENAMO est la principale responsable de ce phénomène, à la fois en ce qui concerne le nombre de personnes déplacées et les méthodes utilisées, les deux armées ont contribué à déraciner en masse les populations rurales en déplaçant et réinstallant délibérément un grand nombre de civils dans le cadre de leurs stratégies militaires.

34. La violence contre les civils était un élément fondamental de la stratégie militaire globale de la RENAMO. Premièrement, elle lui permettait d'obtenir de la population locale ce dont elle avait besoin, notamment des vivres, des combattants et des travailleurs et, deuxièmement, elle servait à affaiblir la base de ressources du gouvernement et sa capacité de gouverner. A cette fin, la RENAMO a entrepris non seulement de détruire systématiquement toute l'infrastructure du pays, mais aussi, parce que l'économie mozambicaine dépend en grande partie de l'agriculture, de déplacer par la force les populations rurales de manière à désorganiser la production agricole.

35. En violation flagrante des règles fondamentales du droit humanitaire, les civils des zones rurales ont été régulièrement la cible d'attaques directes. Dans certains cas, il en est résulté des massacres et, dans d'autres, une fuite spontanée et désordonnée, qui séparait souvent les familles. Ceux qui étaient pris étaient souvent victimes de viols et d'assassinats arbitraires, maintenus en captivité afin de cultiver la terre et de nourrir les rebelles ou enlevés aux fins de travail forcé ou de services sexuels <sup>22</sup>. Pour leurs opérations militaires, les rebelles avaient besoin de main-d'oeuvre pour porter les armes, les munitions et les vivres, mais aussi

de combattants, rôle que les enfants ont été jugés aptes à jouer une fois entraînés. Différentes techniques ont été mises au point pour assurer leur obéissance totale, y compris des méthodes visant à les endurcir à la souffrance d'autrui <sup>23</sup>.

36. Les informations données aux collaborateurs du Représentant qui se sont rendus dans un petit village situé dans la partie occidentale de la province de Maputo illustrent les souffrances si fréquemment endurées par les civils. Après une attaque des rebelles en 1983, certains survivants ont été déplacés de force dans des centres urbains voisins, d'autres se sont réfugiés en Afrique du Sud et d'autres encore ont été forcés à rester sur place. Un des hommes retenus prisonniers a dit que ceux qui avaient été contraints à rester avaient souffert de la faim pendant des années, ainsi que de la séparation d'avec leurs familles. La communauté rapatriée comptait aussi d'anciens enfants soldats.

37. Les forces gouvernementales auraient aussi déplacé délibérément des civils pour des raisons stratégiques, notamment dans les provinces du centre. L'une de leurs politiques était la "récupération" qui aurait eu pour but de détruire la base de ressources de la RENAMO. Elle consistait à réinstaller de force les paysans dans des villes de garnison ou dans des endroits placés sous bonne garde sous prétexte de les libérer de l'emprise de la RENAMO <sup>24</sup>. Ces pratiques auraient entraîné une grande partie des déplacements internes survenus dans plusieurs provinces du centre <sup>25</sup>, mais il faut souligner que les personnes que le Représentant a rencontrées au cours de sa mission n'estimaient pas avoir été persécutées par le Gouvernement.

38. Outre les déplacements résultant d'une action délibérée, de nombreuses personnes ont dû fuir lorsque les fronts militaires se sont rapprochés de leur lieu de résidence. A cet égard, il convient de noter que la population vivait dans la crainte constante d'une attaque. Pour éviter de perdre leur foyer et leurs moyens de subsistance, de nombreuses communautés ont refusé de partir aussi longtemps qu'elles l'ont pu et ont mis au point différentes stratégies de survie.

39. Dans la province de Zambézia, une personne a raconté au Représentant comment les habitants de son village se cachaient souvent dans la forêt pendant la nuit pour revenir le jour. A mesure que la situation s'aggravait, certaines familles ont décidé de rester tandis que d'autres s'enfuyaient. Comme les combats s'étendaient à différentes parties du district, ces dernières ne savaient pas où aller pour trouver refuge et sont revenues au bout d'une semaine. Lorsque le village a finalement été attaqué, cinq familles ont été enlevées, dont trois sont par la suite mortes de malnutrition et de faim. L'interlocuteur du Représentant a perdu six membres de sa famille au cours de cette attaque.

40. Un facteur important était la mesure dans laquelle les populations locales pouvaient négocier leur maintien sur place avec l'une des parties. Mais pour ce faire, elles étaient obligées de prendre parti dans le conflit et étaient ensuite assimilées au camp qu'elles avaient choisi. Elles s'exposaient donc à des représailles pour avoir soutenu l'ennemi et étaient déplacées chaque fois que le front bougeait. On a également dit au Représentant que des griefs locaux avaient incité certains groupes à se rallier à la RENAMO d'une

manière plus active. Ainsi, il a appris au cours de sa tournée dans la province de Zambézia que, le long de la route qu'il empruntait, les convois avaient été fréquemment attaqués par la population locale, qui avait rallié la RENAMO après l'exécution de son chef traditionnel par le FRELIMO. En outre, se rallier à la RENAMO donnait la possibilité de combattre des groupes rivaux qui tenaient leur autorité du FRELIMO <sup>26</sup>.

41. Les déplacements massifs ont considérablement affaibli l'agriculture, ce qui a entraîné des pénuries alimentaires dans les zones rurales. Plus vulnérables, les populations de ces zones étaient moins bien armées pour lutter contre la sécheresse, qui a durement touché le pays au cours du conflit, d'abord en 1983-1985, puis en 1991-1992. Dans les zones où ne parvenait au mieux qu'une aide humanitaire limitée, le nombre des décès a augmenté, de même que les déplacements vers les régions qui bénéficiaient d'une assistance et où les conditions de sécurité étaient meilleures. La persistance d'un climat d'insécurité, conjugué à la destruction de l'infrastructure, empêchait le retour des personnes déplacées.

42. Les gens fuyaient essentiellement pour deux raisons : se mettre en sécurité et trouver un moyen d'assurer leur subsistance. Ces deux préoccupations étaient parfois contradictoires : la crainte de perdre sa terre incitait à rester sur place à condition que les récoltes soient suffisantes, tandis que la crainte des attaques incitait à partir. Mais lorsque la sécheresse ou des catastrophes naturelles menaçaient les récoltes, il fallait mettre en balance la nécessité de trouver un moyen de subsistance et la crainte d'être pris en tentant de fuir une zone contrôlée par la RENAMO. Dans certains cas, la population avait le temps de se préparer, de sorte que des familles ou des communautés entières partaient ensemble. Mais en cas d'attaque, tous fuyaient en ordre dispersé et il arrivait que le mari, l'épouse et les enfants partent dans trois directions différentes et même que les parents abandonnent leurs enfants en cours de route.

43. L'idée que les populations en fuite se faisaient de l'endroit où elles pourraient se nourrir et vivre en sécurité était un facteur déterminant dans le choix de leur destination. Elles choisissaient parfois en premier lieu le centre administratif le plus proche si des troupes gouvernementales y étaient déployées. Toutefois, à mesure que leur nombre croissait, et parce que les chefs-lieux de district étaient eux aussi attaqués par la RENAMO, elles fuyaient de plus en plus loin en direction des capitales provinciales, où la présence de forces gouvernementales leur assurait la sécurité et où elles pouvaient espérer recevoir une aide humanitaire. La surpopulation dans ces agglomérations les incitait ensuite à gagner des villes encore plus grandes. Ainsi, la population de Maputo a quadruplé, passant de 500 000 habitants avant la guerre à quelque 2 millions. Les déplacements successifs étaient donc un phénomène assez courant.

44. En plus du grand nombre de personnes déplacées qui se sont établies à la périphérie des villes, beaucoup ont cherché refuge le long des couloirs de transport du Mozambique qui étaient protégés par l'armée du Zimbabwe. C'est ainsi qu'environ un demi-million de personnes déplacées se sont établies dans le couloir de Beira. Lorsque les pays voisins étaient accessibles, nombre de personnes déplacées choisissaient de s'y réfugier. Les causes de la fuite

étaient donc les mêmes chez ceux qui quittaient le pays et chez ceux qui se déplaçaient à l'intérieur de ses frontières.

B. Conditions de vie pendant l'exode et mesures prises pour assurer assistance et protection aux personnes déplacées

45. L'arrivée massive de personnes déplacées, dont beaucoup étaient en mauvaise santé et démunies, a été une lourde charge pour les communautés d'accueil. Pour que ces personnes puissent subvenir à leurs besoins, les autorités locales, dans la limite de leurs possibilités, leur ont souvent procuré des terres cultivables, soit en leur allouant celles qui avaient été abandonnées par d'autres personnes déplacées, soit, et c'était assez courant, en procédant à une redistribution. A mesure que les arrivées augmentaient, la terre a commencé à manquer à proximité des zones urbaines et il a fallu en trouver plus loin. Les personnes déplacées passaient alors la journée dans les champs et ne rentraient que le soir. Soucieuses de désengorger les centres urbains, les autorités ont aménagé à l'extérieur des zones de regroupement où les personnes déplacées pouvaient s'installer un abri, cultiver la terre et bénéficier de services essentiels (eau potable, outils agricoles, médicaments, écoles, soins de santé). Pour assurer la sécurité des civils, les forces gouvernementales ont parfois dû mettre en place de vastes ceintures de mines autour des centres urbains et des zones de regroupement.

46. La majorité des familles déplacées avaient une femme à leur tête. Elles avaient plus de difficultés à subvenir à leurs besoins et donc davantage besoin d'aide. Dans certains cas, d'autres familles les épaulaient, par exemple pour la construction d'un abri. Les nombreux enfants orphelins ou séparés de leur famille <sup>27</sup> constituaient un groupe particulièrement vulnérable. Assez souvent, des familles locales ou d'autres personnes déplacées acceptaient de s'occuper d'eux en attendant qu'on ait retrouvé leurs parents, mais en dépit des efforts déployés par le Gouvernement pour mettre en place un réseau de familles d'accueil et des recherches menées par diverses organisations, un grand nombre de ces enfants avaient, et ont encore, besoin de protection.

47. Pour ce qui est de l'éducation, les enfants déplacés étaient, dans une certaine mesure, intégrés dans le système scolaire local. Dans les cas où des communautés tout entières avaient fui, elles disposaient d'enseignants qui pouvaient continuer à jouer leur rôle. Mais dans l'ensemble, le manque d'installations et la pénurie d'instituteurs, qui étaient morts ou réfugiés ailleurs, ont profondément désorganisé le système éducatif qui est resté de médiocre qualité pendant des années.

48. Les conditions sanitaires étaient souvent précaires. La promiscuité et l'insalubrité entraînaient de fréquentes poussées de choléra et d'autres maladies. En l'absence de centres sanitaires, les autorités ont mis en place un vaste réseau de soins de santé animé par des "brigades volantes" chargées de distribuer des médicaments et d'organiser des campagnes de vaccination.

49. Du fait de l'aggravation de la situation humanitaire, l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et autres victimes de la guerre est devenue une priorité pour le Gouvernement. Conscient de ses limites, il a demandé l'aide de la communauté internationale et, au milieu des

années 80, divers organismes et institutions des Nations Unies ont commencé à opérer dans le pays. En 1987, l'ONU a lancé un vaste appel à la communauté internationale pour qu'elle fournisse des secours d'urgence. La même année, elle a nommé un coordonnateur spécial pour les secours d'urgence chargé d'intégrer les objectifs des programmes d'urgence à la réforme en cours de l'économie nationale. L'aide d'urgence a été acheminée par l'intermédiaire de l'organisme national chargé des programmes de secours d'urgence, le Département de la protection et de la lutte contre les catastrophes naturelles (DPLCN)<sup>28</sup>. Etabli aux niveaux national, provincial et municipal, le DPLCN a coordonné l'assistance en informant la communauté internationale des besoins par secteur et en distribuant les secours. Ainsi, le Programme alimentaire mondial (PAM) a fourni des vivres en se fondant généralement sur les évaluations fournies par le DPLCN et ce dernier en a assuré le transport jusqu'aux points de destination. En 1990, pratiquement toutes les institutions de l'ONU intervenaient au Mozambique, outre diverses organisations multilatérales, des donateurs bilatéraux, des organismes officiels et des ONG. Le problème majeur étant la pénurie de denrées alimentaires, le PAM a été le principal partenaire opérationnel.

50. Compte tenu de la grande diversité des besoins des personnes déplacées, le Gouvernement a décidé de créer un mécanisme permettant de réagir rapidement et avec souplesse à l'évolution de la situation. Il a donc constitué dans les provinces des commissions d'urgence au sein desquelles étaient représentés tous les responsables de l'administration locale. Il s'agissait en effet de disposer de toutes les compétences nécessaires pour évaluer correctement les besoins. Sur la base de ces évaluations, les partenaires de l'aide humanitaire intervenaient chacun dans le cadre de son mandat et de sa spécialisation.

51. Dans un premier temps, le Gouvernement a décidé que les personnes déplacées à l'intérieur du pays seraient les premières bénéficiaires des secours d'urgence, mais lorsqu'il est apparu que la crise serait longue et que le ciblage des secours suscitait du ressentiment parmi les populations locales et mettait les bénéficiaires en danger, les autorités ont changé de stratégie et l'assistance a été répartie selon les besoins. Les personnes déplacées sont restées le principal groupe bénéficiaire des secours d'urgence, mais ni le Gouvernement ni la communauté internationale n'ont concentré leurs interventions sur ce seul groupe. Ce n'est que dans la mesure où les personnes déplacées figuraient parmi les plus vulnérables qu'elles pouvaient prétendre à une assistance. Les autorités ont établi les catégories suivantes de bénéficiaires : "deslocados" (personnes déplacées à l'intérieur du pays), à savoir les personnes contraintes d'abandonner leur domicile pour des raisons indépendantes de leur volonté et qui n'avaient pas encore pu reprendre une activité productive pour assurer leur subsistance; "affectados" (personnes lésées), à savoir les personnes résidant dans une zone particulièrement touchée par la guerre ou une catastrophe naturelle et qui n'étaient pas en mesure de produire ou d'acheter ce dont elles avaient besoin; "recuperados" (libérés), à savoir les personnes originaires de secteurs que les forces gouvernementales avaient repris à la RENAMO et "regressados" (réfugiés rapatriés).

52. Selon certaines informations, les personnes déplacées à l'intérieur du pays étaient souvent regroupées dans des endroits surpeuplés et mal équipés alors que les réfugiés étaient généralement mieux lotis. Les personnes



déplacées qui se trouvaient dans des régions contrôlées par la RENAMO auraient le plus souffert car elles sont restées longtemps coupées de tout secours extérieur.

### III. RETOUR ET REINTEGRATION

53. Peu après la signature de l'Accord de paix, beaucoup de personnes déplacées ont commencé à rentrer dans leur région d'origine <sup>29</sup> : un million pendant le premier semestre de 1993, et un autre million avant la fin de l'année <sup>30</sup>. Le premier groupe a dû, dans une large mesure, compter sur ses seuls moyens pour rentrer et se reloger, essentiellement parce que les organisations humanitaires ont tardé à établir une capacité opérationnelle en dehors des villes et que l'accès aux secteurs contrôlés par la RENAMO était limité. En outre, l'insécurité régnait dans certains secteurs, en raison surtout du déploiement tardif des forces de maintien de la paix de l'ONU, ce qui a retardé le processus de démobilisation. Le Représentant a appris qu'à diverses reprises d'anciens soldats s'étaient servi des armes encore en leur possession pour attaquer et dévaliser des civils sur les routes, prendre des otages ou attaquer des convois. De plus, la liberté de mouvement restait limitée. A mesure que la situation s'est améliorée, les personnes qui revenaient ont été davantage aidées, et pour le transport, et pour la reconstruction de leur logement, et elles ont bénéficié de meilleures conditions de sécurité.

54. Normalement, les retours ne s'amorçaient qu'une fois obtenues des informations sur les conditions de sécurité dans le secteur de destination et les préparatifs qui y étaient faits pour réinstaller les nouveaux arrivés. Souvent, un ou deux membres de la famille se rendaient sur place pour évaluer la situation tandis que le reste de la famille les attendait. Lorsque des communautés entières avaient fui, il arrivait que ce soient les chefs traditionnels, dont l'autorité était reconnue, qui prennent la décision de rentrer <sup>31</sup>.

#### A. Questions humanitaires

55. L'approvisionnement en vivres était le principal obstacle à la réinstallation. Bien souvent, les familles devaient se scinder, une partie retournant dans la localité d'origine pour commencer à reconstruire l'habitation familiale et à cultiver la terre tandis que l'autre restait sur place en attendant la récolte. Une autre préoccupation majeure était l'éducation des enfants. Beaucoup d'écoles ayant été détruites pendant la guerre dans les régions d'origine, certains parents décidaient de laisser leurs enfants provisoirement dans les zones d'accueil où ils étaient scolarisés. Il était alors fréquent que la malnutrition augmente parmi ces populations d'enfants. Le Représentant a été informé du cas d'un camp de la province de Manica qui avait abrité presque exclusivement des enfants - de 3 000 à 4 000 - pendant près d'un an.

56. Une fois arrivées chez elles, les personnes déplacées étaient confrontées à de multiples difficultés. Les ravages de la guerre civile avaient rendu certaines régions inhabitables, voire dépeuplé des zones immenses. Le manque d'infrastructure (difficultés à se procurer de l'eau, insécurité alimentaire, manque d'outils agricoles et de semences) et la

quasi-inexistence de possibilités d'emplois ont entravé la réintégration socio-économique. En outre, il fallait se préoccuper des séquelles physiques et mentales d'une guerre particulièrement cruelle pour les civils afin de reconstruire le tissu social, tant au sein des communautés qu'entre elles. Le Représentant a appris que la situation était particulièrement difficile pour les handicapés qui ont dû s'en remettre à l'aide de leur famille ou de la collectivité.

57. Les guérisseurs et les chefs traditionnels ont joué un rôle particulièrement important dans le processus de réintégration sociale grâce, notamment, aux rituels et cérémonies de guérison. Ainsi, certaines communautés organisaient des cérémonies pour la réintégration d'anciens enfants-soldats, lesquelles consacraient leur "renaissance". Des cérémonies de purification étaient aussi organisées pour les femmes violées. De manière générale, le Représentant a été frappé par la réticence de ces populations à parler du passé et par leur volonté d'aller de l'avant.

58. Le Représentant a aussi été informé que les autorités traditionnelles jouaient un rôle important dans le règlement des litiges. Etant donné l'ampleur des déplacements de population, on pouvait craindre une rapide augmentation des différends fonciers. Or un grand nombre d'entre eux ont pu être réglés à l'amiable grâce aux autorités traditionnelles. En l'espace d'un an et demi, de 300 000 à 500 000 transactions foncières auraient été effectuées selon le droit coutumier, en dehors du système juridique formel. Il y a eu cependant quelques litiges. Le Représentant a appris que parfois les personnes déplacées constataient à leur retour que leurs terres avaient été attribuées à des sociétés, à l'Etat ou à des particuliers. En outre l'application du droit traditionnel peut empêcher les femmes de conserver la propriété de terres, selon qu'elles vivent dans une société matrilineaire ou patrilinéaire. Dans ce dernier cas, les femmes sont clairement victimes d'une discrimination qui lèse aussi les enfants lorsque la mère est le chef de famille <sup>32</sup>.

#### B. Questions de protection

59. Si l'accent a été mis sur les besoins matériels des personnes déplacées, les problèmes de protection ont moins retenu l'attention. Il a été signalé au Représentant qu'en 1993, avant le rétablissement de la sécurité, des problèmes de protection s'étaient posés, la présence de mines terrestres le long des routes empruntées par les personnes déplacées et dans leurs régions d'origine entravant la libre circulation. Il faut toutefois souligner que les cas de discrimination ou de persécution à l'encontre de ces personnes ont été relativement rares.

60. En ce qui concerne les droits à la liberté de circulation et de résidence, de graves problèmes ont été signalés, les organisations humanitaires et les populations qui rentraient chez elles ayant difficilement accès aux secteurs contrôlés par la RENAMO. Il arrivait que celle-ci, entre autres choses, refoule les personnes déplacées pour éviter le partage des terres, ou les empêche de sortir du secteur une fois qu'elles y étaient entrées. Les personnes soupçonnées d'avoir pris le parti du Gouvernement pendant le conflit auraient été les premières victimes de ces pratiques <sup>33</sup>.

61. Les mines terrestres étaient particulièrement dangereuses pour les personnes déplacées qui, contrairement à la population locale, ne savaient pas où elles avaient été posées. Le Représentant a appris que les populations locales avaient mis au point leurs propres systèmes de repérage des mines, ce qui, malheureusement, n'empêchait pas que des enfants ou des animaux soient mutilés ou tués.

62. Dans une certaine mesure, les personnes déplacées ont bénéficié des efforts faits pour stabiliser la situation dans l'ensemble du pays. Le déploiement, à partir de mars 1993, des forces de maintien de la paix de l'ONU a contribué à assurer la sécurité le long des principaux couloirs de transport et à faciliter la fourniture de l'assistance humanitaire. Pour compenser la réduction des effectifs des forces de maintien de la paix un an plus tard, quelque 1 100 observateurs de la police civile internationale ont été progressivement déployés dans le pays. Leur tâche consistait essentiellement à contrôler la neutralité de la police mozambicaine et le respect des droits de l'homme, question importante dans la perspective des élections prochaines. La présence des observateurs de la police a peut-être eu un effet dissuasif, mais on a constaté qu'aucune mesure disciplinaire ou préventive n'avait été prise à la suite des plaintes transmises à la Commission nationale des affaires de police. Il faut toutefois souligner que si les personnes déplacées ont bénéficié de conditions plus sûres, les circonstances réelles de leur retour n'ont pas été directement contrôlées.

C. Stratégies destinées à faciliter le retour, la réinstallation et la réintégration

63. Après la signature de l'Accord général de paix, l'aide humanitaire de la communauté internationale au Mozambique, jusque-là axée sur les secours d'urgence, a été concentrée sur le rétablissement de la paix et la réconciliation. Etant donné que le retour des populations déplacées était d'une importance vitale pour la mise en oeuvre de la paix et la préparation des élections, une composante humanitaire a été intégrée à ONUMOZ (voir par. 30 ci-dessus). Retour et réintégration étaient donc des mots d'ordre. Mais il faut bien comprendre que, dans le contexte du Mozambique, les personnes qui rentraient retrouvaient des lieux peu propices à leur réintégration. De nombreux districts avaient été virtuellement dépeuplés et les écoles, les hôpitaux, les boutiques ou les puits étaient rarement intacts. En d'autres termes, les modestes capacités locales d'avant la guerre avaient été en grande partie détruites et, indépendamment des secours individuels, il fallait entreprendre un vaste programme de reconstruction pour faire face aux besoins des communautés.

64. C'est donc ce qui a été fait en 1993 pour promouvoir et soutenir le processus de retour et de réintégration, en partant du principe qu'il ne pouvait y avoir de réintégration durable en l'absence d'un minimum de conditions propres à rendre les populations rurales moins vulnérables, en particulier en cas de sécheresse. Les principaux groupes cibles de l'aide humanitaire étaient les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les réfugiés rapatriés et les soldats démobilisés, dont on jugeait qu'ils avaient des besoins analogues dans ce domaine. De l'avis général, l'assistance devait

bénéficiaire à l'ensemble de la communauté où les personnes déplacées se réinstallaient et être également répartie entre les différents groupes sociaux. De ce fait, les populations non déplacées ont elles aussi reçu une aide.

65. Au nombre des principales activités appuyées par le programme intégré d'aide humanitaire pour 1993/1994, figuraient le rapatriement des réfugiés, la démobilisation, les secours d'urgence, la restauration des services essentiels ainsi qu'une assistance à la balance des paiements et au budget. Cette démarche reflétait le souci de procéder de manière intégrée à la restauration des services essentiels dans les domaines de la production agricole, des soins de santé, de l'approvisionnement en eau, de l'éducation, de la réfection des routes et du déminage. Le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire s'est employé particulièrement à atteindre les populations des secteurs contrôlés par la RENAMO, jusque-là difficilement accessibles aux organisations humanitaires. Les comités d'aide humanitaire établis par le Bureau dans toutes les capitales provinciales et présidés par lui ont joué un important rôle de coordination. En faisaient partie des représentants du Gouvernement et de la RENAMO ainsi que des organismes des Nations Unies et des ONG partenaires. La décentralisation des responsabilités de coordination au niveau local s'est révélée particulièrement utile pour établir des relations de travail entre toutes les parties et faciliter la réintégration dans les structures publiques des secteurs administratifs tenus par la RENAMO. Le Bureau a également établi une base de données sur les différentes provinces qui s'est révélée extrêmement précieuse pour la planification opérationnelle.

66. Le rôle des ONG internationales mérite d'être tout spécialement souligné. Après la signature de l'Accord de paix, plus de 150 ONG ont établi une présence dans le pays et joué un rôle très important en tant que partenaires d'exécution des institutions internationales. Depuis, le Gouvernement, les organisations internationales et les ONG ont exécuté un large éventail de projets de réintégration dans les secteurs où se sont réinstallées les personnes déplacées, notamment dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'éducation, de la santé, de la construction de routes et de la fourniture de semences et d'outils. Entre octobre 1992 et décembre 1994, au moins 750 écoles et 250 centres de santé ont été construits et 2 000 postes d'alimentation en eau ont été ouverts ou remis en état <sup>34</sup>.

67. L'Organisation internationale des migrations (OIM) a joué un rôle important dans l'aide aux populations déplacées. A l'origine, elle avait pour tâche principale d'assurer les moyens de transport nécessaires aux soldats démobilisés et à leurs familles mais le processus de démobilisation ayant pris du retard, à compter d'août 1993, elle s'est vu confier la responsabilité d'assurer des secours d'urgence dans tout le pays aux plus vulnérables des personnes déplacées. Bien qu'elle soit essentiellement chargée du transport de ces personnes, l'OIM s'est aussi employée à les rendre moins dépendantes des infrastructures urbaines en facilitant leur accès à la terre, le relèvement du secteur agricole et la réunification familiale. Elle a fourni des moyens de transport aux personnes très éloignées de leur lieu de destination, malades ou âgées. Au total, quelque 150 000 personnes déplacées, 200 000 soldats démobilisés et leurs familles et 150 000 réfugiés ont

bénéficié de ces services. Aux points de départ et d'arrivée, l'OIM coopérait avec les autorités locales et les ONG nationales et étrangères. En collaboration avec les partenaires du programme, elle a distribué des denrées alimentaires et des semences, fourni une assistance médicale et assuré le transport des effets personnels. Elle a aussi prêté son concours à la remise en état des petites infrastructures sociales, sanitaires ou scolaires, au défrichage des terres dans les secteurs où des personnes déplacées envisageaient de se réinstaller, fourni des matériaux pour la construction de huttes et de dispensaires, distribué des lots d'outils de menuiserie et autres articles nécessaires à certaines industries artisanales et participé à la réhabilitation des écoles au côté des ONG en procurant des moyens de transport ou en subventionnant l'achat de matériels scolaires. L'OIM a été la seule organisation internationale présente dans toutes les provinces du Mozambique.

68. Dans le cadre de son vaste programme de rapatriement, le HCR a entrepris d'importantes activités de reconstruction et de réintégration dans sept des dix provinces du pays dans lesquelles des réfugiés étaient rentrés. Il est parti du principe que toute opération réussie exigeait que l'on réponde simultanément aux besoins de toute la communauté cible en matière de réintégration. Les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés ont de ce fait bénéficié à égalité avec le reste de la population de programmes axés sur la communauté, notamment ceux destinés à la reconstruction des infrastructures dans le cadre de "projets à impact rapide"<sup>35</sup>. Dès juin 1996, quelque 1 500 projets de ce type étaient en cours, la plupart à Tete, Manica et Gaza. Le HCR a aussi participé au programme global d'assistance établi par le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire en fournissant des lots d'outils agricoles et des ustensiles ménagers aux groupes nécessiteux.

69. Toutefois, le HCR n'était pas présent dans la province de Nampula, où se trouvaient un grand nombre de personnes déplacées. La question était donc de savoir si les programmes de réintégration étaient adéquats dans les secteurs où il n'opérait pas. Pour des raisons logistiques, le Représentant n'a pu se rendre dans la province de Nampula et les vues de ses interlocuteurs sur cette question étaient extrêmement différentes. Certains craignaient que la reconstruction n'ait été négligée tandis que d'autres estimaient que les efforts des donateurs avaient été bien coordonnés et répondaient à toute la gamme des besoins.

70. Comme on l'a déjà souligné, la possibilité de se procurer des denrées alimentaires revêtait une importance vitale pour les personnes déplacées tant pendant le conflit que pendant la phase de retour et de réinstallation. A leur retour, une assistance alimentaire était nécessaire, au moins jusqu'à la première récolte. Parallèlement, il fallait aussi s'occuper des personnes déplacées qui n'étaient pas encore rentrées chez elles. L'aide alimentaire distribuée sur l'ensemble du territoire a rassuré les populations et encouragé le retour spontané de personnes déplacées. Les vivres étaient transportés par le DPCCN, les ONG ou le PAM et distribués à l'arrivée par les ONG ou le DPCCN. Celui-ci n'a toutefois pas participé à ces opérations dans les secteurs contrôlés par la RENAMO. A mesure que les personnes déplacées se réinstallaient et recommençaient à cultiver leurs terres, la distribution de vivres devenait moins nécessaire. De ce fait, le groupe cible de l'assistance du PAM est passé de 3,8 millions de personnes en 1992/1993 à 1,9 million et 1,5 million au cours des deux années suivantes. L'ampleur de l'aide d'urgence

a beaucoup diminué depuis et l'on estime à 154 000 le nombre des bénéficiaires des opérations actuelles. Trois catégories de destinataires de l'aide d'urgence ont été recensées : les victimes d'inondations, les personnes dans le besoin à la suite de mauvaises récoltes ou de sécheresses, les rapatriés et les personnes qui avaient été déplacées. Sur un total de 200 000 rapatriés ou personnes réinstallées en 1995, de 70 000 à 80 000 ont eu besoin de derniers secours d'urgence entre novembre 1996 et avril 1997, pour la plupart parce qu'ils étaient arrivés trop tard pour pouvoir défricher et cultiver une superficie suffisante.

71. On a dit à plusieurs reprises au Représentant que les personnes déplacées, qui pourtant faisaient partie des trois principaux groupes cibles de l'assistance humanitaire, se trouvaient dans une situation plus difficile que les réfugiés rapatriés ou les soldats démobilisés. Beaucoup de réfugiés rapatriés avaient bénéficié d'une aide pendant leur exil et de possibilités limitées de formation et d'éducation; certains avaient même eu l'occasion de travailler et de ce fait étaient rentrés avec des économies et quelques biens. De plus, le HCR avait organisé leur rapatriement et leur avait fourni des semences et des outils. En ce qui concerne les soldats démobilisés, le Gouvernement leur a versé six mois de solde et "une subvention de réintégration" pendant les 18 mois suivants. Il leur a également dispensé une formation professionnelle et offert des possibilités de crédit pour qu'ils puissent exercer l'activité de leur choix dans leur communauté. En revanche, les personnes déplacées ont souvent été peu aidées pendant leur éloignement ou au moment de leur retour qui n'a pas été organisé, et la plupart sont revenues les mains vides.

#### D. Des programmes de secours à l'assistance au développement

72. Des chutes de pluie presque normales et le maintien de la paix ont permis à de nombreux Mozambicains, y compris les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés, de cultiver leurs terres et d'être moins tributaires de l'aide alimentaire. Jusqu'à la fin de 1996, on considérait généralement que les programmes étaient dans une phase de transition, entre les secours d'urgence et l'assistance au développement, l'objectif étant une assistance continue pour la reconstruction et le relèvement, ainsi que pour achever les projets lancés lors de la phase précédente.

73. Dans la perspective du retrait progressif du HCR, et pour assurer un passage sans heurt des secours d'urgence à l'assistance au développement, le HCR et le PNUD ont procédé à l'analyse de la situation dans les 34 districts prioritaires où le Haut Commissariat avait opéré. Il s'agissait de fournir aux autorités mozambicaines et aux partenaires de l'aide au développement des informations sur les progrès du travail de reconstruction dans les secteurs dévastés par la guerre et d'orienter les nouvelles activités de développement dans les districts où les personnes déplacées se réinstallaient. Mais la coopération entre le HCR et le PNUD a commencé assez tard; de plus, on a fait valoir que la durabilité des projets aurait été mieux assurée si les autorités et les populations locales avaient été davantage associées aux phases de planification et d'exécution, car cela aurait facilité les activités d'entretien et de suivi nécessaires.

74. Le processus de retour, de réintégration et d'assistance au développement étant lancé, la communauté internationale n'a plus jugé utile de cibler son aide sur les catégories de populations déplacées, ce qui risquait, à son avis, de compromettre le processus de réconciliation, d'autant plus que les difficultés rencontrées par ces personnes étaient partagées par l'ensemble de la population. En dépit de l'assistance massive fournie dans tout le pays, la plupart des communautés manquent encore d'infrastructures suffisantes et sont confrontées au problème général de la pauvreté. Dans un village où se sont rendus les collaborateurs du Représentant, l'absence de puits oblige les femmes à marcher une bonne douzaine de kilomètres pour trouver de l'eau (et autant pour rentrer); les enfants devaient parcourir la même distance pour se rendre à l'école, avec pour conséquence, que les plus jeunes, incapables de marcher aussi loin, restaient à la maison. Entre autres problèmes non encore résolus, on citera le manque de dispensaires, l'absence de réseaux commerciaux et de routes, d'où la difficulté pour la population rurale d'aller au marché pour y vendre son excédent de production et y acheter ce dont elle a besoin. On a également signalé au Représentant que les femmes se heurtaient à des difficultés particulières dont le manque de possibilités de crédit, l'absence d'emplois et, dans certains cas, un traitement discriminatoire dans l'accès à la terre.

75. Un aspect important de la stratégie globale du Gouvernement et de la communauté internationale en ce qui concerne le développement durable est le renforcement de l'économie nationale et des capacités administratives du Gouvernement. L'objectif global des donateurs est d'améliorer les performances économiques, de consolider la démocratie et d'instaurer une culture de "bonne conduite des affaires publiques". La décentralisation étant considérée d'une importance vitale à cette fin, l'assistance est de plus en plus fournie au niveau local.

#### E. Séquelles des déplacements de populations

76. Bien que le Gouvernement et les donateurs aient décidé de ne plus cibler leur action sur les groupes de personnes déplacées, cela ne signifie pas que toutes ces personnes sont rentrées. Les informations reçues font apparaître d'importantes variations des taux de retour. Ce taux était supérieur à 90 % dans plusieurs provinces <sup>36</sup>, mais il n'était que de 70 et 49 %, respectivement, dans les provinces de Maputo et de Sofala. Pour ce qui est de la ville de Maputo, seules 24,2 % des personnes déplacées étaient rentrées chez elles en novembre 1994 <sup>37</sup> et la situation aurait peu évolué depuis.

77. Diverses explications ont été avancées pour expliquer cette situation. Tout d'abord et surtout, on a souligné que les services comparativement plus nombreux dont disposent les zones urbaines ont amené un grand nombre des personnes déplacées vivant à la périphérie des grandes villes de Maputo et de Beira à y rester. En dépit de la pauvreté abjecte qui sévit dans les taudis entourant la ville, les conditions de vie y sont jugées préférables à celles des zones rurales, notamment pour ce qui est de l'accès à l'eau, aux services essentiels, tels que les soins de santé et l'éducation, et aux marchés, sources de débouchés pour le secteur privé. De plus, s'étant adaptées à la vie urbaine, bien des personnes déplacées ne souhaitent plus se remettre à l'agriculture de subsistance et préfèrent travailler dans les secteurs privé ou informel.

78. Au cours de sa tournée dans le pays, le Représentant a par ailleurs été informé que les intéressés souhaitaient rester dans ces zones, entre autres parce qu'ils n'étaient pas convaincus que la paix allait durer, qu'ils hésitaient parfois à retourner dans un secteur où ils avaient connu la terreur et, qu'ayant perdu leur famille, ils n'avaient plus de raison de retourner chez eux. Le manque de moyens de transport pose un problème à ceux qui souhaitent rentrer aujourd'hui. D'aucuns considèrent que l'OIM s'est retirée prématurément, alors que d'autres pensent que tous ceux qui souhaitaient rentrer en ont eu la possibilité.

79. Le grand nombre de mines terrestres non repérées, dont certaines datent de la guerre d'indépendance, est un problème majeur pour les personnes déplacées qui rentrent chez elles. S'il est généralement admis que l'estimation initiale - deux millions de mines - est trop élevée, on a fait valoir au Représentant que la question de leur nombre était moins importante que celle de l'étendue et de l'emplacement des secteurs minés. Ainsi, les quelque 8 000 mines posées à l'époque de la guerre d'indépendance pour protéger un barrage présentaient peu de danger pour la population étant donné que la région en question était éloignée. La crainte des mines peut empêcher des communautés entières de rentrer. A titre d'illustration, on a informé le Représentant qu'après le déminage, en 1996, d'un secteur réputé miné, dans lequel on a trouvé huit mines au total, 15 000 personnes déplacées étaient rentrées spontanément.

80. Le CICR et le PAM ont entrepris les premières activités de déminage dès la signature de l'Accord de paix, ONUMOZ et le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire en assurant la direction et la coordination. Dans un premier temps, des sociétés commerciales et deux ONG ont été chargées de nettoyer les routes et certains secteurs de réinstallation pour faciliter les retours. Parallèlement, des ingénieurs militaires d'ONUMOZ ont formé des soldats démobilisés au déminage, afin que le Mozambique dispose à l'avenir de personnel qualifié dans ce domaine. Ces efforts ont été renforcés en août 1994 grâce à la création d'un programme de déminage accéléré (ADP) financé par le Département des affaires humanitaires et le PNUD. Ce programme est en passe de déboucher sur la création d'une entité nationale. Aucune organisation n'étant présente dans le sud du pays, l'ADP est chargé du déminage dans les régions de Maputo, Inhambane et Gaza. Indépendamment du personnel du programme, les principaux partenaires du déminage dans le pays sont HALO Trust, qui opère dans le nord - dans les provinces de Zambézie, de Nampula, de Cabo Delgado et de Niassa - et Norwegian People's Aid, qui opère essentiellement dans la région centrale - dans les provinces de Tete, Manica et Sofala <sup>38</sup>. Ces trois partenaires travaillent en étroite collaboration, conformément aux priorités établies par la Commission nationale de déminage aux niveaux national, provincial et de district.

81. Compte tenu du grand nombre de secteurs minés dans tout le pays, il a fallu axer les opérations de déminage sur les secteurs où elles auraient le plus d'impact. Ainsi, lorsqu'une ceinture de mines avait été posée autour d'un village, il suffisait d'en déminer une partie pour que la population ait accès aux puits, aux champs et aux routes. D'une manière générale, les zones à déminer ont été identifiées au moyen des informations fournies par la population locale. Il semblerait qu'un nombre important de personnes déplacées ne soient pas rentrées plus par crainte des mines terrestres que par choix



personnel ou par commodité. Il est donc important d'enquêter auprès de ces populations pour tenir compte de leurs craintes lors de l'identification des zones de déminage prioritaires à l'avenir.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

82. Les déplacements de populations à l'intérieur du Mozambique sont le résultat de la guerre civile qui a ravagé le pays pendant près de 16 ans et d'une série de sécheresses et de catastrophes naturelles. Près d'un tiers de la population a dû chercher protection et assistance dans d'autres parties du pays ou dans l'un des six pays voisins et les déplacements multiples ont été fréquents. Soucieux de secourir la population, le Gouvernement a demandé activement le concours de la communauté internationale pour fournir aide et protection aux populations touchées par la guerre et trouver une solution pacifique au conflit. La communauté internationale a pu ainsi soutenir d'une façon globale et efficace le processus de paix et son application. Appelées à jouer un rôle de premier plan, les Nations Unies ont mis en place une opération intégrée de maintien de la paix, qui comprenait, pour la première fois une forte composante d'assistance humanitaire. Le retour des populations déplacées était considéré comme un important facteur de stabilisation.

83. Pendant toute la période critique des exodes, la population mozambicaine a fait preuve d'une extraordinaire capacité à tirer parti de ses propres ressources pour surmonter l'adversité, que ce soit avant ou pendant les déplacements ou au moment du retour et de la réinstallation. En fait, la plupart des réfugiés et des personnes déplacées se sont réinstallés de leur propre initiative. La rapidité avec laquelle les populations déplacées ont décidé de rentrer spontanément a surpris les partenaires de l'assistance humanitaire et montré à quel point ces populations avaient hâte de commencer à reconstruire leur vie. Sans minimiser la précieuse contribution des organisations qui ont directement aidé au transport des intéressés, l'enjeu pour le Gouvernement et les organisations internationales était essentiellement de stabiliser la situation pour les populations qui revenaient chez elles. Leur réinstallation ne pouvait avoir un caractère durable que si elles trouvaient à l'arrivée un minimum de conditions propices à les rendre moins vulnérables à l'avenir.

84. L'étroite coopération entre le Gouvernement et la communauté internationale mérite aussi d'être soulignée. Grâce à de fréquentes consultations et à des réunions régulières entre le Gouvernement, les donateurs et les responsables des mécanismes de coordination des institutions internationales, il a été possible de prendre en coordination des mesures adaptées à l'évolution de la situation. Il convient de saluer la souplesse dont le Gouvernement a su faire preuve, notamment le fait qu'il a bien voulu transférer à l'ONU une grande partie de ses responsabilités de coordination pendant la phase de mise en place de la paix. Il a ainsi été possible d'associer plus activement la RENAMO au processus et de venir en aide aux populations vivant dans les secteurs qu'elle contrôlait.

85. Comme le Représentant l'a souligné à plusieurs reprises, on ne peut envisager la question des personnes déplacées à l'intérieur du pays en dehors du cadre général de l'édification de la nation, comme si leurs besoins n'étaient pas les mêmes que ceux de l'ensemble de la population. Certes,

les besoins des personnes déplacées peuvent être spécifiques et de ce fait exiger des mesures spéciales, mais il est fréquent que les mesures prises dans un contexte général s'avèrent efficaces.

86. Il a été souligné qu'étant donné l'ampleur de la crise et la diversité des situations dans lesquelles se trouvaient les personnes déplacées, il fallait adopter une approche générale, souple et multisectorielle pour répondre à leurs besoins et que la meilleure façon de procéder était une collaboration concertée entre les différents acteurs de l'aide humanitaire. Parallèlement, il aurait été préférable que la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays soit suivie par une autorité ou une institution chargée d'agir en leur nom. Cette mission aurait pu être confiée à une équipe de travail dans laquelle les partenaires opérationnels auraient été représentés, ou à une organisation chargée d'évaluer la protection et l'aide dont les personnes déplacées avaient besoin. Les personnes déplacées ayant été défavorisées par rapport à d'autres groupes, ce qu'ont souligné maints interlocuteurs du Représentant, le suivi systématique de leur situation aurait facilité la planification opérationnelle.

87. La situation spécifique des personnes déplacées à l'intérieur du pays exigeait non seulement qu'on leur fournisse des moyens de transport au moment du retour, mais aussi que l'on tienne compte des besoins particuliers des plus vulnérables d'entre elles - familles prises au piège dans les zones contrôlées par la RENAMO, ménages dont le chef de famille était une femme, enfants non accompagnés et handicapés. On aurait pu en outre faciliter les retours en tenant compte des stratégies des personnes déplacées elles-mêmes - par exemple par la distribution de vivres, de semences et d'outils avant le départ - et en assurant leur sécurité sur le chemin du retour. Quant au niveau d'assistance dont ont bénéficié les personnes déplacées à l'intérieur du Mozambique pendant leur réinstallation, il est à noter que leurs besoins ont probablement été satisfaits dans la mesure où l'ensemble de la population des secteurs de réinstallation a bénéficié d'une assistance. On a toutefois des raisons de penser que, là où la communauté internationale était moins présente, les personnes déplacées ont été comparativement moins aidées.

88. Deux questions méritent de retenir l'attention. La première est celle de savoir si les personnes qui ne sont pas rentrées devraient être ou non considérées comme personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Si, par préférence personnelle, elles ont l'intention de rester indéfiniment là où elles sont, la réponse est non et, dans ce cas, on peut considérer qu'une solution durable a été trouvée. Mais la réponse est oui si les intéressés souhaitent encore rentrer, et ne peuvent le faire à cause des mines ou du manque de moyens de transport. Il serait donc utile d'enquêter auprès des populations qui se sont installées dans les banlieues des centres urbains pendant la guerre et, si elles expriment le désir de rentrer chez elles, le Gouvernement, avec la communauté internationale, devrait s'employer à les y aider.

89. La deuxième question est celle de l'accès à la terre. Elle revêt une importance vitale pour prévenir de nouveaux exodes. L'accès à la terre est crucial non seulement pour stabiliser les populations qui sont rentrées chez elles, mais aussi pour prévenir de nouveaux exodes qui toucheraient l'ensemble de la population rurale. La plupart des litiges fonciers auraient opposé de

petits propriétaires et des intérêts commerciaux. Il faut donc espérer que la nouvelle loi foncière assurera une protection adéquate aux agriculteurs en matière d'accès à la terre. Protéger le régime foncier contribuerait dans une large mesure à éviter que les agriculteurs ne soient dépossédés et, par voie de conséquence, déplacés.

90. La question de la terre soulève aussi celle de la création de mécanismes régissant les rapports entre la législation nationale et le droit coutumier. Compte tenu de la capacité limitée du pouvoir judiciaire, du fait que la population ne connaît pas la loi et qu'elle n'a généralement pas les moyens de recourir aux tribunaux, on peut penser que, dans un avenir prévisible, le statut juridique de la majorité des Mozambicains sera défini dans le cadre des systèmes traditionnels. Comme on l'a vu plus haut, ces systèmes se sont révélés efficaces pour régler à l'amiable de nombreux différends fonciers, mais le droit coutumier a ses limites. Ainsi, il peut être discriminatoire à l'égard des femmes seules pour ce qui est de la distribution des terres et de l'héritage. L'objectif doit donc être de faire en sorte que l'on puisse recourir à la législation nationale, qui garantit l'égalité entre hommes et femmes <sup>39</sup>. A cette fin, il pourrait être utile de faire une compilation des lois coutumières pour en évaluer la concordance avec la législation nationale. Il faudrait par ailleurs informer la population afin que chacun soit conscient de ses droits. Le taux d'analphabétisme étant élevé et le personnel qualifié peu nombreux, les administrations locales et le système scolaire devraient participer à cet effort.

91. Enfin, le Représentant tient à souligner que le problème des déplacements de populations ne sera durablement résolu que si les parties s'entendent sur un cadre permettant une solution pacifique du conflit et restent résolus à soutenir le processus de paix. Alors que la RENAMO est manifestement déterminée à respecter l'accord de paix et adhère au principe de la solution des différends politiques par des moyens pacifiques et démocratiques, un sentiment général de désillusion semble persister parmi ses adhérents. Entre autres sujets de tension, évoqués par les interlocuteurs du Représentant, la séparation n'est pas assez nette entre l'appareil du FRELIMO et les structures de l'Etat, les sympathisants de la RENAMO feraient l'objet d'une discrimination dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi et les ressources ne seraient pas réparties équitablement, les régions majoritairement pro RENAMO étant défavorisées. Il faut espérer que le Gouvernement tiendra compte de ces griefs et continuera de soutenir le processus de réconciliation en cours. A cet égard, il faut aussi espérer que le processus de décentralisation se développera, que des élections municipales seront organisées prochainement à cette fin et que les structures locales seront dotées des compétences et des ressources voulues. Le Gouvernement devrait aussi encourager une plus forte participation de la société civile au processus politique afin de favoriser l'élargissement du dialogue politique. Cela signifie, avant tout, qu'il faut associer la "société traditionnelle" au processus de prise de décisions et de formation de l'opinion. Ces éléments seront essentiels à la construction de la paix, préalable indispensable au développement économique et à la stabilité sociale.

Notes

1. Dans son Bulletin mensuel, juillet 1993, No 4, "Mozambique report, Humanitarian activities in a post-war Mozambique", le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire au Mozambique a estimé à 4,1 millions le nombre de personnes déplacées à réinstaller entre la conclusion de l'accord de paix et le milieu de 1995.

2. La MANU, l'"Union nationale africaine du Mozambique", a été créée en 1961 à partir de plusieurs petits groupes déjà formés parmi les Mozambicains travaillant au Tanganyika et au Kenya; l'UDEMAMO, l'"Uniao Nacional Democratica de Moçambique" a été créée en 1960 à Salisbury et l'UNAMI, l'"Uniao Africana de Moçambique Independente" a été fondée par des exilés de la région de Tete habitant au Malawi. Voir International Alert, Mozambique : Feasibility Study, Report of a Fact finding Mission, p. 3 (ci-après dénommé International Alert), qui fait référence à E. Mondlane, The Struggle for Mozambique, Penguin Books, Middlesex, 1969, réimprimé par Zed Books, Londres 1983.

3. Des propositions analogues ont aussi été faites par certains mouvements mozambicains non armés; voir International Alert, p. 5 et 6.

4. Voir International Alert, p. 6.

5. En 1978, seuls 20 000 des 260 000 colons étaient encore au Mozambique.

6. On a estimé que jusqu'à un million de personnes ont été déplacées dans le cadre de cette politique; voir U.S. Committee for Refugees, "No place Like home, Mozambican refugees begin Africa's largest repatriation", décembre 1993, p. 6.

7. Voir Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, Série Livres bleus des Nations Unies, vol. V, Département de l'information, Nations Unies, New York, p. 10.

8. "Accord de non-agression et de bon voisinage", connu sous le nom d'Accord de Nkomati.

9. Voir International Alert, p. 11, où il est rappelé que le Gouvernement avait offert une amnistie et la réintégration dans la société mozambicaine, tandis que la RENAMO exigeait la démission du Gouvernement, la dissolution du Parlement et la formation d'une coalition entre les belligérants.

10. Voir Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, p. 12 et 13, où il est indiqué qu'en 1990, on estimait que le Mozambique dépendait à 90 % de l'aide extérieure pour satisfaire ses besoins en céréales.

11. Ces changements apparaissent dans le nouveau nom du pays : La "République populaire du Mozambique", autrement dit un Etat socialiste à parti unique, est devenue la "République du Mozambique".

12. Sur le rôle de la communauté de Sant' Egidio, voir Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, p. 16 et 209 et 210.

13. Un cessez-le-feu partiel a été convenu en décembre 1990, aux termes duquel la RENAMO acceptait de ne plus attaquer les couloirs de transport de Beira et du Limpopo, partant de l'hypothèse que des troupes zimbabwéennes étaient concentrées le long de ces itinéraires. La RENAMO n'a toutefois pas tenu parole, prétendant que le Zimbabwe ne respectait pas les conditions fixées.

14. Pour les pays concernés, voir Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, p. 15.

15. Pour le texte intégral des sept protocoles et des quatre documents s'y rapportant, voir Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, p. 99 à 102 et 111 à 133.

16. En particulier grâce à des dispositions facilitant la transformation de la RENAMO de mouvement militaire en mouvement politique et son entière participation à la campagne électorale.

17. Voir, entre autres, Protocole IV de l'Accord général de paix, section V 2 b), Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995.

18. Ibid., Protocole III, sections I à III.

19. Ibid., Protocole III, section IV.

20. Ibid., Déclaration du Gouvernement de la République du Mozambique et de la RENAMO sur les principes directeurs de l'aide humanitaire, sections I à IV.

21. Voir la résolution du Conseil de sécurité 797 (1992) et le rapport sur l'ONUMOZ que le Secrétaire général a présenté au Conseil de sécurité (S/24892).

22. Ces pratiques généralisées se sont aussi traduites par la prolifération des maladies vénériennes; voir Robert Gersony "Summary of Mozambican Refugee Accounts of Principally Conflict-Related Experience in Mozambique", avril 1988, p. 22.

23. Voir Neil Boothby, Abubacar Sultan et Peter Upton, "Children of Mozambique: The cost of survival", U.S. Committee for Refugees, p. 5.

24. Voir K.B. Wilson, "Internally displaced, refugees and returnees from and in Mozambique", dans SIDA, Studies on Emergencies and Disaster Relief, Report No. 1, novembre 1992 (ci-après dénommé Wilson), p. 6, qui contient d'autres références à ce sujet.

25. Voir Wilson, p. 5 et 6.

26. Voir Wilson, p. 4 et 5, qui contient d'autres références à ce sujet.

27. D'après les estimations des organisations internationales, 250 000 enfants étaient dans ce cas, Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, p. 13.

28. Lors de sa création en 1980, ce Département avait été chargé de faire face aux effets des catastrophes naturelles, telles que sécheresses, inondations et cyclones.

29. On a observé que les populations déplacées qui avaient fui les villages collectifs créés par le Gouvernement après l'indépendance préféraient souvent retourner dans leurs villages d'origine.

30. D'après le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire, 4,9 % des personnes déplacées étaient rentrées en janvier 1993, 63 % en janvier 1994 et 81,7 % en novembre 1994, soit au total 3 053 000 sur 3 737 000. A signaler, toutefois, d'importants écarts entre le nombre total de personnes déplacées et le nombre de personnes rentrées chez elles. D'après le PAM (19 juillet 1996), "à ce jour, on estime que 1,7 million de réfugiés et 2,2 millions de personnes déplacées sont rentrés et ont commencé à reconstruire leur vie".

31. Voir International Alert, p. 21.

32. Voir aussi Joseph Hanlon, "Supporting peasants in their fight to defend their land", rapport présenté à Christian Aid, 30 novembre 1995, p. 27.

33. Lawyers Committee for Human Rights, "African Exodus, Refugee Crisis, Human Rights and the 1969 OAU Convention", juillet 1995, p. 132 et 133.

34. Voir Opération des Nations Unies au Mozambique, Programme intégré d'assistance humanitaire, 1992-1994, rapport final, décembre 1994.

35. Pour l'exécution des "projets à impact rapide", le HCR s'est appuyé sur 55 partenaires qui étaient en majorité des ONG (dont 10 nationales).

36. Par exemple, le taux de retour a été de 90,2 % pour Cabo Delgado, 95,4 % pour Nampula et 93 % pour la Zambésie.

37. Voir Opération des Nations Unies au Mozambique, rapport final, décembre 1994.

38. En outre, une société commerciale, MINETECH, démine le long de la ligne à haute tension qui va de la centrale électrique de Cahora Bassa, dans la province de Tete, jusqu'à Gaza, à la frontière avec l'Afrique du Sud.

39. Voir, entre autres, les articles 6 d), 66 et 67 de la Constitution.

-----