



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/923
14 septembre 1999

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquantième session

THEME ANNUEL

RENFORCER LE PARTENARIAT POUR ASSURER LA PROTECTION,
EU EGARD EGALEMENT A LA SECURITE

I. INTRODUCTION

1. En juin 1999, la quinzième réunion du Comité permanent a décidé de choisir comme thème annuel pour la cinquantième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire¹ "Renforcer le partenariat pour assurer la protection, eu égard également à la sécurité". La création de partenariats entre l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et un éventail d'acteurs a eu pour but d'améliorer l'efficacité de son action en faveur des réfugiés et d'autres personnes relevant de sa compétence ainsi que de se pencher sur les risques liés à la sécurité que les agents humanitaires et eux-mêmes courent. Cette note a pour objet de fournir une information générale aux fins du débat sur le thème annuel. Elle soulève les questions pertinentes et illustre comment le partenariat avec tout un éventail d'acteurs a contribué à améliorer la protection des demandeurs d'asile, des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR et à répondre aux préoccupations en matière de sécurité. Elle ne prétend pas être exhaustive mais s'efforce de susciter la réflexion et la discussion sur la façon dont les partenariats peuvent ouvrir la voie à la recherche de solutions aux problèmes complexes posés par les mouvements de réfugiés. La note se termine sur quelques suggestions quant aux limites éventuelles du partenariat ainsi que sur certaines sources de satisfaction.

¹ Ce thème est lié à la question débattue lors de la quarante-neuvième session du Comité exécutif "la solidarité internationale et le partage de la charge sous tous ses aspects : responsabilités nationales, régionales et internationales concernant les réfugiés" qui a mis en lumière l'importance du partenariat entre les Etats pour la sauvegarde de l'institution de l'asile.

II. PROTECTION ET SECURITE DANS UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL
DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

2. La protection est au coeur du mandat du HCR. Au sens large du thème, la protection embrasse toutes les activités visant à redonner aux réfugiés la possibilité de recouvrer leur dignité humaine, sauvegarder leurs droits et chercher des solutions durables à leurs problèmes dans le cadre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967.² Vue sous cet angle, la tâche de protection a des dimensions juridiques mais aussi physiques et matérielles.

3. La fourniture d'une protection internationale aux réfugiés et aux autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire est devenue plus difficile en raison d'un environnement international de plus en plus complexe. Au cours des deux dernières décennies, le système de protection des réfugiés a été sévèrement mis à l'épreuve dans de nombreuses régions du monde. L'appui accordé à l'institution de l'asile a perdu de sa vigueur. Des migrants irréguliers, des éléments armés et même des personnes pouvant relever de la clause d'exclusion aux termes de la Convention de 1951 se mêlent de plus en plus souvent aux réfugiés authentiques. En même temps, les principes humanitaires et des droits de l'homme ainsi que les normes en la matière dans les situations de conflit font l'objet de violations flagrantes. Les civils sont souvent les principales cibles des belligérants et parmi les victimes figurent un trop grand nombre de femmes et d'enfants. Les femmes sont trop souvent victimes d'atrocités telles que le viol organisé et l'exploitation sexuelle. Les enfants et les adolescents ont été enrôlés de force, contraints à soutenir l'effort de guerre de différentes façons ou victimes d'exploitation et de sévices sexuels ou autres. Les réfugiés âgés, ceux qu'il est le plus facile d'oublier, sont confrontés à des problèmes liés à la désintégration sociale et à la dépendance chronique. Pour en être moins visibles, leurs problèmes n'en sont pas moins aigus.³

4. Les risques que court le personnel humanitaire se sont également accrus dans la mesure où il travaille dans des situations de conflit ouvert ou d'insécurité chronique. Le personnel a été confronté aux menaces, à l'usage de la force, aux agressions physiques entraînant des blessures ou parfois la mort, qui l'empêchent d'exercer ses fonctions, et notamment la protection. Pour supprimer ces risques croissants, des efforts intenses ont été déployés au sein du système des Nations Unies pour renforcer la prise de conscience et la formation du personnel le plus exposé en matière de sécurité et veiller à ce que des administrateurs chargés de la sécurité soient affectés dans des opérations à haut risque. Grâce à cette vigilance, le nombre d'incidents est resté stable même s'il reste néanmoins extrêmement inquiétant.

² Ces activités de protection incluent la promotion de l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967, la fourniture d'un appui à l'établissement de procédures nationales de détermination de statut, une aide aux gouvernements et aux organes privés pour promouvoir le rapatriement librement consenti ou l'assimilation dans de nouvelles communautés nationales, etc.. Voir le *Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, la résolution 428(V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950, chapitre II, par. 8.

³ EC/48/SC/CRP.39

5. Il s'ensuit que dans cet environnement complexe, les efforts pour assurer la protection ont été de plus en plus axés sur l'aspect de la sécurité physique des personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire ainsi que du personnel humanitaire. Aucune organisation ne peut à elle seule relever ce défi. Le thème de la cinquantième session, ciblé sur le partenariat, est particulièrement opportun. Plus que jamais auparavant, une approche internationale concertée est nécessaire pour prévenir et traiter les violations de la sécurité et de la sûreté physique des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR ainsi que des personnels du HCR et de ses partenaires. Cette démarche doit comporter des efforts visant à renforcer le respect des droits de l'homme et de l'ordre public, pour réduire les tensions au sein des communautés, pour mobiliser la réconciliation, l'établissement de la paix et la création d'institutions. Certains accords de paix récents comportent des éléments de protection physique et juridique tels que ceux-là et envisagent une étroite coopération entre plusieurs organisations et institutions travaillant à la fois sur les aspects civils et militaires de la mise en oeuvre de la paix.

III. PARTENARIAT : NATURE ET RAISON D'ETRE

6. Le terme de partenariat réunit un certain nombre de concepts : ceux d'un objectif ou but commun, le désir de conjuguer les efforts pour atteindre cet objectif et un sens des responsabilités partagées pour parvenir aux résultats escomptés. Le partenariat ne nécessite pas toutefois une similitude de vues sur tous les problèmes et en tout temps. Le partenariat conçu pour atteindre un objectif spécifique commun n'implique pas non plus que les partenaires souhaiteront poursuivre leur coopération pour s'attaquer à d'autres problèmes. Par ailleurs, le partenariat ne saurait se réduire à une coordination ou une coopération. Il peut être le seul moyen de jeter un pont entre des mandats traditionnels ou de mobiliser les efforts d'un certain nombre de partenaires lorsque les besoins identifiés relèvent des mandats de plusieurs organisations.

7. Le partenariat est indissociable de la façon dont la protection internationale est envisagée dans la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 ainsi que dans le mandat du HCR. Des dispositions clés de ces deux instruments affirment que l'exercice des fonctions du HCR dépend de ses liens de coopération avec les Etats, les organisations intergouvernementales, les organisations privées et d'autres entités. En conséquence, les partenariats sous diverses formes et avec un large éventail d'acteurs ont constitué un aspect clé du modus operandi du HCR au fil des ans, renforçant la protection sous tous ses aspects.

8. Les partenariats du HCR prennent diverses formes, selon les besoins d'une situation donnée. Ils vont de cadres stratégiques larges avec les Etats ou les organes régionaux jusqu'à des accords formels entre institutions au niveau du Siège.⁴ Ils peuvent également prendre la forme d'accords

⁴ Au fil des ans, le HCR a conclu des mémoranda d'accord, des échanges de lettres ou d'autres formes d'accords de coopérations avec toute une série d'organisations intergouvernementales, d'institutions ou d'autres entités telles que : BAFD/FAD, Conseil de l'Europe, Office humanitaire de la communauté européenne, BID, IIDH, ISESCO, FIDA, IGAD, OIT, OIM, OTAN, OUA, OCDE, OHCHR, OCI, OSCE, SADC, ONUSIDA, Opérations des Nations Unies pour les secours aux frontières, PNUD, UNDRRO, UNESCO, FNUAP, UNICEF, UNIFEM, UNOPS, UNRISD, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité, VNU, Banque mondiale, PAM et OMS.

officiels ou officieux avec des entités non gouvernementales ou des autorités locales. Ces dispositions se sont souvent révélées très efficaces dans la mesure où elle se fondent sur un partenariat conçu pour atteindre un ou plusieurs objectifs concrets plutôt que pour fournir simplement un cadre élargi de coopération. Les accords de partenariat peuvent également traduire un engagement de coopération à long terme sur différentes questions ou être limités tant au plan de la durée que de la portée. Depuis sa création, le HCR a travaillé avec un certain nombre de partenaires traditionnels : les réfugiés et les autres personnes relevant de sa compétence; les gouvernements et les secteurs publics; le secteur non gouvernemental, le mouvement de la Croix-Rouge ainsi que d'autres institutions du système des Nations Unies.

9. La nécessité d'envisager les rôles de protection de façon plus globale a donné naissance à de nouveaux partenariats dynamiques; en effet, il convient aujourd'hui :

- de supprimer les causes profondes des flux de réfugiés;
- de contrôler le respect des droits de l'homme;
- de renforcer les capacités de réponse, y compris par le biais des systèmes d'alerte précoce;
- d'établir et de maintenir la paix; et
- d'assurer une transition entre les secours et un développement durable.

La nature et la portée des partenariats du HCR ont évolué au fil des démarches de protection en mutation rapide. Des liens se créent ou se renforcent avec des organisations internationales, régionales et sous-régionales; des établissements universitaires et d'autres institutions; des institutions financières internationales; le secteur privé; les membres de la société civile et même les organisations militaires et les structures de police. Une importance est accordée à la valeur ajoutée de chaque partenaire.

10. La nécessité d'aménager un environnement sûr pour les rapatriés constitue une autre source de préoccupation. Ce besoin a figuré parmi les considérations ayant conduit à l'initiative connue sous le nom de "Processus de Brookings". Cette initiative coparrainée par le Haut Commissaire et le Président de la Banque mondiale implique des consultations entre les gouvernements, les organisations internationales et non gouvernementales et souligne la responsabilité partagée d'un large éventail d'acteurs humanitaires et du développement dans les efforts accomplis pour combler le fossé entre l'aide humanitaire et le développement à long terme. Le but est d'examiner les moyens d'assurer, par le biais de partenariats neufs et novateurs une transition plus réussie du conflit vers un développement et une paix durables dans les sociétés émergentes d'un conflit.

11. Dans l'environnement complexe d'aujourd'hui, le partenariat stratégique du HCR avec d'autres acteurs peut présenter des avantages importants tels que :

- influencer l'opinion publique en faveur des réfugiés, et renforcer par là l'appui à l'institution de l'asile;

- augmenter la capacité de suivre les développements en matière de protection (dans certaines circonstances bénéficier de l'effet dissuasif de la présence des autres au cas où le HCR n'est pas physiquement représenté);
- obtenir des ressources additionnelles pour soutenir le mandat de protection du HCR;
- améliorer les mécanismes de coordination;
- puiser dans des domaines de compétence spécifiques étrangers à celui du HCR⁵;
- créer de nouvelles technologies et élaborer de nouvelles démarches en matière de protection;
- veiller à ce que les cadres de résolution du conflit tiennent compte des dimensions humanitaires et de protection et que les solutions aux problèmes de réfugiés soient durables et viables;
- échanger des informations concernant les risques en matière de sécurité encourus par les réfugiés et le personnel afin de renforcer les mesures prises en collaboration pour y remédier.

IV. LE HCR ET SES PARTENAIRES : QUELQUES EXEMPLES

A. Etats, organisations régionales et internationales

12. La Convention de 1951 et le *Statut de l'Office du Haut Commissaire* affirment tous deux la nécessité d'une coopération entre le HCR et les Etats, les organisations intergouvernementales, les organisations privées et d'autres entités. En vertu de l'article 35 de la Convention de 1951, les Etats s'engagent à coopérer avec le HCR "et à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention". La coopération avec les Etats est également dictée par des considérations pragmatiques. Les Etats sont les premiers gardiens du régime de protection des réfugiés, surtout du fait qu'ils sont les principaux acteurs au plan international et en tant que parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967 et qu'ils sont liés par leurs dispositions. En outre, les Etats sont responsables de la fourniture d'une protection et de la sécurité à tous les individus relevant de leur compétence, y compris le respect des droits fondamentaux de l'homme tels que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. Compte tenu de la position centrale occupée par les Etats, le mandat de protection du HCR ne peut être mis en oeuvre qu'en étroite coopération avec eux.

13. Au-delà de ce type de coopération, le HCR s'efforce de conclure d'autres formes de partenariat avec les Etats. Au niveau le plus officiel, le HCR travaille en partenariat avec les Etats pour clarifier et élaborer le cadre normatif et procédural de la protection des réfugiés, en participant à la rédaction des conclusions du Comité exécutif, des instruments internationaux et des législations nationales. La Convention de l'OUA de 1969 et la Déclaration de Carthagène de 1985 figurent parmi les exemples les plus

⁵ Comme par exemple le savoir-faire juridique, politique, militaire ou technique.

notoires d'instruments régionaux liés à la protection où le HCR a participé activement à la phase de rédaction. Le HCR et les Etats oeuvrent de concert à l'établissement et au fonctionnement des procédures de détermination de statut. Au niveau national, les Etats ont travaillé en étroite collaboration avec le HCR pour aménager et gérer les camps et zones d'installation de réfugiés et veiller à la fourniture de services d'assistance et de protection, et surtout à la distribution d'une assistance matérielle aux réfugiés. De nouvelles possibilités de partenariat sont apparues dans le contexte des solutions durables. En particulier, le rapatriement librement consenti, l'installation sur place et la réinstallation nécessitent une action concertée entre le HCR, les pays d'origine, les pays d'asile et les pays de réinstallation.

14. Le HCR travaille en étroite collaboration avec de nombreux partenaires internationaux sur la scène internationale dont les mandats humanitaires liés aux droits de l'homme et à la protection complètent le sien. Il s'agit du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les programmes et institutions des Nations Unies, notamment le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), les représentants spéciaux et envoyés du Secrétaire général des Nations Unies ainsi que les coordonnateurs résidents; les rapporteurs spéciaux des Nations Unies; différents groupes de travail; les tribunaux internationaux; ainsi que d'autres acteurs sur la scène internationale. La collaboration entre le HCR et ses partenaires se fonde sur la reconnaissance du fait que les droits de l'homme, le droit humanitaire et la protection des réfugiés sont parallèles et vont dans le même sens. Un exemple notoire de cette tendance est l'action dans le domaine des personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Dans la mesure où aucune institution internationale n'a pour mandat de s'occuper des personnes déplacées, une coopération solide est la condition sine qua non d'une protection efficace et de la mise en oeuvre de solutions durables. Le HCR a été un partenaire actif dans les consultations sous l'égide du Comité interorganisations permanent (CIP) et particulièrement de son groupe de travail sur les personnes déplacées visant à renforcer la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire par le biais de liens de coopération interinstitutions plus étroits.

15. Les deux dernières décennies ont vu bien d'autres exemples positifs de partenariat entre le HCR et les Etats ainsi que les partenaires internationaux. On peut citer à ce titre la Conférence internationale sur les réfugiés indochinois dont le Plan d'action global (PAG) a établi le cadre d'une coopération constructive entre les Etats d'Asie du Sud-Est accueillant les demandeurs d'asile indochinois et d'autres pays concernés sur le terrain. La Conférence internationale de 1989 sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) est souvent citée comme modèle de coopération entre sept Etats d'Amérique centrale, le Secrétaire général des Nations Unies, le HCR et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Elle a ouvert la voie dans de nombreux domaines en mettant au point des projets à impact rapide pour aider les rapatriés et les communautés accueillant des réfugiés, en permettant aux femmes déplacées de jouer un rôle actif dans le processus de réconciliation et de développement économique et en donnant aux communautés locales et aux ONG une meilleure chance de prendre en main leur destinée. Et surtout, la CIREFCA a renforcé la protection des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR en inscrivant en bonne

place sur l'agenda pour la paix et la réconciliation régionale les principes régissant le rapatriement des réfugiés et la protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

16. Plus récemment, le processus de suivi de la Conférence sur la CEI de mai 1996⁶ a favorisé des partenariats novateurs et constructifs en matière de protection. Les pays participant au processus de la Conférence sur la CEI rédigent, révisent ou ont déjà adopté une législation sur les réfugiés. Les activités de création de capacités et de formation sont intensifiées pour aider les Etats de la région à se doter de systèmes d'asile et de procédures de détermination de statut de réfugié conformément aux normes internationales. Le processus de la CEI a également permis une coopération plus étroite sur la question de la citoyenneté. Une coopération étroite concernant le problème de l'apatridie entre le HCR, le Conseil de l'Europe et les institutions compétentes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) et le Haut Commissaire aux minorités nationales a commencé de porter ses fruits. Toutefois, d'autres efforts seront nécessaires pour mettre en conformité la législation et la pratique nationale avec la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. Grâce au processus de la CEI et à la coopération qu'il a favorisée, un pas important a été accompli vers la résolution du problème des populations anciennement déplacées. Le Haut Commissaire aux minorités nationales, en étroite coopération avec le HCR et *l'Open Society Institute's Forced Migration Projects*, a favorisé la tenue de consultations pour s'efforcer d'élaborer une approche globale, orientée vers les solutions et comptant avec la participation de tous les acteurs concernés.

17. La crise du Kosovo a également ouvert la voie à un partenariat avec les Etats et les organisations intergouvernementales pour renforcer la protection. Avant mars 1999, le HCR coopérait étroitement avec la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo (KVM) ainsi qu'avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et tout un éventail d'ONG locales et internationales. Ce partenariat a permis d'obtenir des informations fiables sur le nombre, l'emplacement et la situation des personnes déplacées et des rapatriés et a facilité les interventions pour répondre aux besoins urgents et mettre les groupes vulnérables en sécurité. L'échange d'informations s'est révélé également important pour la protection du personnel humanitaire sur le terrain, particulièrement lorsque la crise s'est aggravée. Au Kosovo, la présence internationale s'est encore révélée capitale pour la limitation, à défaut de la prévention totale, des menaces à la vie, à la sécurité et aux biens.

18. Ces partenariats ont été gravement remis en cause par les événements depuis mars 1999. De nouvelles formes de partenariat ont été mises au point pour faire face à l'afflux massif de près d'un million de réfugiés et de personnes déplacées en provenance du Kosovo. Le programme d'évacuation humanitaire conçu pour soulager l'un des pays d'asile constitue un exemple de

⁶ Conférence régionale sur les problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants et les pays voisins concernés (Genève, mai 1996), convoquée par le HCR en coopération avec l'OSCE et l'OIM.

solidarité et de partage de la charge dans des conditions extrêmes. Ce programme a fait la preuve d'une volonté politique exemplaire et pour éviter un risque de déstabilisation créé par la présence d'un grand nombre de réfugiés dans des circonstances précaires.

19. Suite à l'adoption de la résolution 1244(1999) du Conseil de sécurité et à la signature de l'accord technique militaire entre la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) et les gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et la République de Serbie, la KFOR s'est établi au Kosovo et plus de 770 000 personnes d'origine albanaise au Kosovo ont pris le chemin du retour dès le 1er septembre 1999. Une fois de plus, les partenariats - notamment dans le cadre de la mission des Nations Unies au Kosovo - sont établis et redessinés.

20. Depuis plusieurs années déjà, l'instauration d'un dialogue constructif avec l'Union européenne, ses pays membres et ses institutions constitue une priorité élevée pour le HCR. Ce dialogue recouvre les travaux du Groupe de travail de haut niveau sur l'asile et la migration qui élabore actuellement une stratégie commune et une approche globale face à la politique d'asile et de migration pour certains pays et certaines régions d'où proviennent l'essentiel des demandeurs d'asile et des migrants vers l'Union européenne. La coopération entre l'Union européenne et le HCR est désormais officialisée dans la Déclaration No. 17 du Traité d'Amsterdam qui est entré en vigueur le 1er mai 1999. Le prochain sommet de Tampere réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne fournira l'occasion de définir une stratégie pour l'établissement d'une zone de liberté, de sécurité et de justice commune en Europe.

21. En Afrique, le partenariat avec l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) reste la pierre angulaire des efforts déployés pour une paix durable et la résolution des problèmes de réfugiés. L'année 1999 a vu quelques développements encourageants avec les accords de cessez-le-feu ou de paix dans des conflits vieux de plusieurs années. Ces accords resteront toutefois précaires en l'absence d'un engagement à résoudre les conflits par le biais de la négociation plutôt que par l'usage de la force.

B. La société civile

22. Dans la plupart des situations de réfugiés et de rapatriés, la société civile joue un rôle crucial dans l'accomplissement du mandat du HCR et la mise en oeuvre de ses activités. Si les ONG représentent le groupe le plus important, des liens avec d'autres membres de la société civile au sens large continue de se nouer. La liste est longue, allant du milieu universitaire aux milieux des affaires, des arts et de la politique. Les résultats de ces démarches sont encourageants.

23. Les ONG restent les partenaires traditionnels du HCR et au fil des ans elles ont gagné de l'importance dans le domaine de la protection, essentiellement parce qu'elles offrent un éventail de compétences qui complètent l'action du HCR. Les ONG se sont révélées être des partenaires efficaces et flexibles, offrant des services complets dans tous les aspects du travail sur le terrain, depuis la réponse aux situations d'urgence jusqu'à la mise en oeuvre de solutions durables en passant par la gestion des camps. Leur structure relativement moins bureaucratique leur permet d'agir avec

rapidité et de s'adapter prestement aux situations évolutives du terrain. Les ONG sont également des défenseurs acharnés du respect des normes internationales en matière de protection. Les ONG locales servent de courroies de transmission entre le HCR et les communautés hôtes, favorisent l'accès aux personnes relevant de la compétence du HCR ainsi que le suivi de l'action et sont des acteurs clés dans la transition des secours au développement.

24. Il est intéressant de citer à cet égard un exemple récent et novateur de partenariat avec le milieu des affaires, c'est-à-dire entre le HCR, l'OIM et une grande société, Microsoft, pour mettre au point un système d'enregistrement informatique dans le contexte de la crise du Kosovo. Ce système a été conçu pour répondre aux spécifications du HCR, offre de nouvelles possibilités d'enregistrement dans les situations d'afflux massifs et permet la vérification sur le terrain et la délivrance simultanée de cartes d'identité pour les réfugiés et les rapatriés.

25. Nous pouvons également citer le Forum de l'humanitaire et des affaires qui s'est tenu pour la première fois au début de 1999, organisé par le HCR avec le Comité international de secours et réunissant les dirigeants de 30 organisations humanitaires et sociétés multinationales. Le Forum a contribué à jeter les bases d'un partenariat entre les organisations humanitaires et le monde des affaires, sur la base de l'idée que les deux mondes partagent l'objectif d'amener des sociétés en détresse vers la prospérité et la démocratie. Plusieurs domaines d'action conjointe ont été identifiés, y compris pour promouvoir la gestion démocratique et l'administration publique; la mise en place ou la reconstruction de systèmes judiciaires; le déminage afin que l'agriculture puisse reprendre et la fourniture de services et d'infrastructures de base.

26. L'importance du partenariat entre le HCR et les ONG est bien illustrée par le Partenariat en action (PARinAC) dont les consultations jettent les bases d'une coopération entre le HCR et les ONG partenaires. Il examine les liens opérationnels et les critères d'édification de partenariats plus efficaces et plus constructifs et consacre un engagement à améliorer l'action humanitaire conjointe. Le processus a abouti à la Conférence d'Oslo de juin 1994 au cours de laquelle la Déclaration d'Oslo et le Plan d'action ont été adoptés, contenant 134 recommandations, y compris un grand nombre sur la protection des réfugiés et sur le partenariat entre les ONG et le HCR. Il est universellement reconnu que PARinAC a été un facteur clé pour renforcer la coopération entre le HCR et les ONG qui participent désormais en qualité d'observateur aux travaux du Comité permanent et du Comité exécutif du HCR. L'action de suivi aux niveaux national et régional a préservé le dynamisme du processus PARinAC. Il reste une plate-forme propice à l'examen et à l'amélioration de partenariats concrets. Avec pour horizon l'an 2000, le HCR et les ONG ont l'intention de revitaliser le processus PARinAC afin de mieux relever les défis qui se présentent. Un plan d'action pour l'an 2000 est en cours de préparation et présentera des recommandations sur l'amélioration du partenariat en matière de protection sur le terrain.⁷ Le nouvel accord-cadre

⁷ Les notes présentées au Comité permanent EC/48/SC/CRP.39, EC/48/SC/CRP.38, EC/49/SC/CRP.22 fournissent des exemples d'activités concernant les enfants réfugiés, les femmes réfugiées et les personnes âgées impliquant la participation du HCR, des ONG et d'autres organisations telles que l'UNICEF.

de partenariat opérationnel renforce la collaboration non seulement entre les ONG et le HCR mais également entre les ONG elles-mêmes. Cet accord-cadre reconnaît l'importance de la contribution de toutes les entités travaillant avec les réfugiés ainsi que la nécessité d'un partenariat fort pour assurer la fourniture d'une protection et d'une assistance efficaces.

C. Réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR

27. Les réfugiés et les autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire ne sont pas simplement des bénéficiaires passifs de l'assistance humanitaire. L'expérience du HCR a montré qu'ils jouent un rôle important dans la fourniture de la protection et de l'assistance ainsi que dans la recherche de solutions durables, particulièrement dans l'aménagement des camps. Les réfugiés et les autres personnes relevant de la compétence du HCR sont des sources clés d'information pour les problèmes de protection et de sécurité dans les camps. Moyennant certaines orientations et une formation, ils constituent souvent des partenaires précieux dans les efforts déployés par le HCR pour suivre une situation et donner de précieuses idées pour mettre au point des mesures d'assistance et de protection. Ils offrent une assistance importante dans la fourniture et la distribution de l'aide humanitaire et contribuent à veiller à ce que les problèmes de protection reçoivent l'importance qu'ils méritent dans la gestion des camps et des zones d'installation de réfugiés.

28. Les femmes réfugiées participent activement à toute une série d'initiatives concernant leurs droits humains tels que les campagnes récentes en Afrique, en Amérique latine et en Asie centrale. Dans tous ces exemples, les femmes réfugiées elles-mêmes ont fait entendre leur voix. Elles font des contributions importantes à la résolution du conflit et l'établissement de la paix dans des pays tels que l'Erythrée, l'Ethiopie et le Burundi. Leur rôle est également crucial dans toutes les mesures préventives visant à réduire le risque de violence et d'insécurité auquel elles sont exposées. Dans les camps, sur la frontière occidentale de la République-Unie de Tanzanie, par exemple, un programme complet de prévention et de réponse à la violence et aux discriminations d'ordre sexuel est en cours d'exécution depuis 18 mois. Le succès de ce projet, qui se fonde sur une démarche communautaire, conduit à des projets similaires dans cinq autres pays d'Afrique occidentale et orientale. Il se base sur un partenariat avec les femmes réfugiées, les services de police locale, les ONG et le personnel des agences humanitaires.

V. A LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES
A L'APPUI DE LA PROTECTION

29. Depuis la fin de 1997, le HCR s'est engagé dans un processus intense de "consultations extérieures" visant à revitaliser l'appui aux institutions fondamentales de protection des réfugiés - y compris la Convention de 1951. Ces consultations doivent être vues dans le cadre d'un processus visant à cimenter les partenariats existants et à en créer de nouveaux. Suite à la première phase des "consultations extérieures", impliquant des rencontres bilatérales approfondies avec tout un éventail d'Etats membres du Comité exécutif du HCR, les consultations ont été élargies pour permettre la participation des ONG et d'autres acteurs clés non étatiques, y compris les institutions et organes des Nations Unies, les institutions financières internationales et le secteur privé ainsi que des membres influents de la

société civile.⁸ Les résultats de ces consultations ont conduit les Etats de plusieurs régions à s'engager dans des initiatives diplomatiques bilatérales afin de prôner la ratification des instruments internationaux fondamentaux de protection des réfugiés, y compris les instruments relatifs à l'apatridie.

30. A un moment où l'institution de l'asile est mise à l'épreuve, le partenariat a également été vu comme un instrument permettant de susciter des idées nouvelles à l'appui de la protection et d'un dialogue visant à renforcer l'institution de l'asile. Cette approche à l'égard du partenariat est puissamment illustrée par une série de symposiums organisés entre 1997 et 1999 sur le thème "Défis à l'institution de l'asile et à la protection des réfugiés - concilier les intérêts nationaux et les engagements internationaux en matière d'asile". Ces symposiums ont réuni les experts de quatre régions⁹ sur le problème de l'asile afin d'examiner les tensions entre les intérêts des Etats et leurs responsabilités en matière de protection des réfugiés et afin de concilier ces intérêts divergents. Les partenaires de cette initiative viennent de plusieurs milieux et disciplines, y compris les représentants de gouvernements, d'organisations internationales, d'établissements universitaires et de recherche, de la société civile et du secteur privé.

31. Si les questions soulevées dans chaque symposium ont été très diverses, des points communs importants ont toutefois été trouvés dans les thèmes discutés. Par exemple, les symposiums ont reconnu que le défi ne consiste pas aujourd'hui à édifier des barrières pour empêcher les gens d'entrer mais plutôt de gérer les mouvements de réfugiés et de migrants afin de préserver les principes humanitaires et des droits de l'homme tout en respectant les préoccupations légitimes des Etats et des communautés d'accueil.¹⁰ En outre, le HCR a été vivement invité à élargir son public et sa base d'appui au-delà des partenaires traditionnels pour engager la société civile de façon notoire et transparente. Tel est l'un des objectifs primordiaux du processus de consultations extérieures.

VI. ASSURER LA SECURITE

32. Bon nombre des situations engendrant le déplacement se caractérisent par des violations graves des principes et normes des droits de l'homme et du droit humanitaire, ce qui fait de la protection physique un élément important des interventions en matière de protection. En outre, la présence d'éléments armés et autres parmi les réfugiés authentiques a soulevé la question épineuse de la séparation des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale de celles qui en ont besoin, afin de maintenir le caractère strictement humanitaire des camps et des zones d'installation tout en

⁸ Un document d'information sur le processus de "consultations extérieures" a été mis à la disposition du Comité permanent du Comité exécutif à la fin juin et décrit la manière dont le HCR s'efforce d'instaurer le dialogue avec tout un éventail d'acteurs sur les défis sans précédent lancés à son mandat de protection.

⁹ Afrique Australe, Amérique du Nord et Europe occidentale, Amérique du Sud et région de l'Asie et du Pacifique.

¹⁰ Il a été généralement admis que le meilleur moyen d'étayer l'institution de l'asile n'était pas de revenir sur les normes acceptées en matière de protection des réfugiés mais d'investir de l'énergie, de l'imagination et des ressources dans la lutte contre les causes profondes du départ tout en faisant tous les efforts possibles pour restaurer la confiance dans le système de l'asile.

renforçant la sécurité. Enfin, alors que les agents humanitaires sont amenés à travailler dans des situations de conflit ouvert et d'insécurité chronique, leurs propres besoins de sécurité et les mesures prises dans ce sens revêtent une importance plus aiguë. Dans certains pays, les menaces à la sécurité des agents humanitaires ont conduit à la suspension partielle ou totale des programmes de secours, ce qui a également entravé les activités de protection.

33. En 1998, le Conseil de sécurité a organisé un débat ouvert, à l'initiative de la République de Corée, pour discuter des moyens d'améliorer la protection des agents humanitaires fournissant une assistance aux réfugiés et aux autres personnes dans les situations de conflit. Ce débat s'est révélé particulièrement pertinent et a reconnu le rôle crucial joué par les acteurs humanitaires dans les relations internationales et la nécessité de se voir appuyé par le Conseil de sécurité. Le HCR a joué un rôle de chef de file dans la rédaction du Rapport du Secrétaire général sur la protection de l'assistance humanitaire aux réfugiés et aux autres personnes dans les situations de conflit - publié en septembre 1998.¹¹ Ce rapport a marqué le début d'un processus intensif de consultations avec d'autres institutions des Nations Unies, le CICR et les Etats membres du Conseil de sécurité.

34. Il convient également de citer à cet égard la réunion régionale sur les questions de réfugiés dans la région des Grands Lacs, qui s'est tenue en Ouganda en mai 1998 sous l'égide conjointe du HCR et de l'OUA. La sécurité a figuré en bonne place à l'ordre du jour et un consensus s'est dégagé sur le fait que la nature composite des camps avait constitué une menace. Il a également été reconnu que les institutions humanitaires ne pouvaient à elles seules régler le problème de la sécurité et que l'appui international sous la forme de forces de police était important. Les participants à la réunion ont également estimé que les pays de la région étaient mieux à même de régler les situations de sécurité de ce type que les forces multinationales traditionnelles de maintien de la paix.

35. Les récentes expériences du HCR, essentiellement dans la région des Grands Lacs, en République-Unie de Tanzanie et au Sud-Est de l'Europe, ont souligné l'urgence de régler les questions de réfugiés dans les camps et les zones d'installation de réfugiés. L'appui à la police nationale au Kenya et en République-Unie de Tanzanie sont des exemples où le HCR a fourni un appui matériel au déploiement de forces de police pour assurer l'ordre public dans les camps de réfugiés. Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, la police contribue également à mettre un terme aux activités contraires à la Convention de l'OUA de 1969. Le HCR a entamé un processus d'examen des nouvelles approches en matière de sécurité des camps sur la base d'un concept "d'échelle d'options" qui implique la création de partenariats entre les Etats, les institutions des Nations Unies et d'autres acteurs.¹² Une approche de ce type (similaire à l'accord stand-by actuel entre le Conseil danois pour les réfugiés et le Conseil norvégien pour les réfugiés, prévoit l'identification d'une force de police nationale et/ou de forces militaires

¹¹ S/1998/883

¹² "L'échelle d'options" a été décrite dans le document intitulé *Security and the Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements* (EC/49/SC/INF.2), examiné par le Comité permanent à sa quatorzième réunion en février 1999.

pouvant être rapidement déployées afin d'assurer la sécurité dans les camps en cas d'urgence. C'est une démarche s'inspirant de ce modèle qui a été adoptée dans les camps de réfugiés de l'ex-République yougoslave de Macédoine, où les policiers suédois travaillaient en partenariat avec la police locale pour assurer la sécurité dans les camps. Comme autre option, on pourrait imaginer le recours à des accords stand-by tels que ceux qui ont été appliqués par le Département des opérations de maintien de la paix. Une autre démarche pourrait impliquer une adaptation du modèle de la CIVPOL en Bosnie et au Kosovo et s'appliquer à la police des camps de réfugiés connaissant de graves problèmes de sécurité. Si ces diverses démarches ont pour but de régler les questions les plus préoccupantes et les plus visibles de la sécurité dans les camps, d'autres formes moins évidentes d'insécurité telles que le trafic et les délits de violence doivent également être examinées.

36. Dans les Etats affaiblis par un conflit, particulièrement ceux qui connaissent d'importants mouvements de retour, le partenariat au niveau des plans de constitution de capacités afin d'appuyer, de former et de suivre l'action de la police et des autres personnels chargés d'assurer l'ordre public, peut contribuer à améliorer le climat de sécurité et établir la confiance pour le retour. Les forces chargées du maintien de la paix peuvent également être des partenaires importants dans les efforts faits pour améliorer la sécurité, particulièrement en donnant une information en la matière nécessaire à l'évaluation des risques que court le personnel humanitaire; contribuer à l'effort déployé pour déceler, cerner et supprimer les mines terrestres et les engins explosifs non désamorcés dans les régions de retour; et en règle générale contribuer à la création d'un climat propice aux mouvements de retour.

37. Le partenariat est également nécessaire pour conjurer les risques de sécurité que courent les agents humanitaires. Au Kosovo, le HCR a travaillé en partenariat avec les institutions des Nations Unies et les ONG pour offrir une formation importante en matière de sécurité visant à limiter les risques que courent les agents d'aide humanitaire en Albanie et en République fédérale de Yougoslavie; il a participé activement aux mécanismes de sécurité des Nations Unies au plan national et a coopéré avec les ONG, l'OSCE-KVM, les autorités locales et d'autres acteurs sur les mesures prises pour la sécurité des convois humanitaires, les dispositifs d'évacuation d'urgence et le partage de l'information en matière de sécurité.

VII. QUESTIONS EN SUSPENS

38. La discussion engagée à l'heure actuelle n'a abordé que quelques aspects des questions complexes soulevées par le thème de cette année et donné un nombre limité d'exemples de partenariat. Afin de poursuivre sa réflexion et le débat, le Comité exécutif pourrait souhaiter porter son attention sur les questions d'ordre général suivantes :

- pourquoi avons-nous besoin de partenariats ?
- quelles sont les limites du partenariat, particulièrement en matière de protection ?
- quels sont les éléments d'un partenariat couronné de succès ?
- quel est l'impact des partenariats sur le terrain ?

39. Si le partenariat peut indubitablement renforcer la protection et la sécurité des réfugiés, il présente néanmoins certaines limites. En essayant de définir les limites adéquates du partenariat, le HCR a pris pour point de référence son mandat et l'impératif de préserver le caractère humanitaire et apolitique de ses fonctions. On voit donc surgir un problème entre la manière dont le HCR peut et doit élargir ou renforcer les partenariats pour la protection tout en maintenant sa responsabilité unique. De même, la nécessité pour le HCR de maintenir en tout temps son statut en tant qu'acteur humanitaire impartial et neutre, pourrait dans certains cas militer contre les partenariats.

40. Compte tenu de la multitude de partenaires participant aujourd'hui à la coopération sur des problèmes qui ont un impact sur la protection et la sécurité des réfugiés, il est important que chaque acteur comprenne bien et respecte les principes fondamentaux du droit des réfugiés, des droits de l'homme et du droit humanitaire. En outre, l'expérience du HCR montre que le succès des partenariats exige certains des éléments suivants :

- les partenaires parviennent à un consensus, en temps utile, sur le fait que la mobilisation de leurs efforts pour parvenir à un objectif fixé sera plus efficace qu'une action individuelle non concertée;
- un accord écrit ou tacite établit les paramètres de la coopération, de préférence au niveau du terrain, le plus près possible des personnes pour qui l'intervention en matière de protection est jugée nécessaire. Ce partenariat au niveau du terrain peut être utilement étayé par des accords au niveau de la capitale ou du Siège, sur les questions plus larges de la coopération interinstitutionnelle;
- les activités de formation ciblée aident le HCR et les nouveaux partenaires à mieux connaître leurs mandats respectifs, les méthodes de travail et leurs structures;
- des agents centralisateurs ou des chargés de liaison sont nommés pour faciliter les liens et les communications avec la ou les personnes appropriées;
- sur la base de son mandat ou de sa compétence spécifique, le partenaire ajoute une valeur aux interventions de protection.
- les partenaires se consultent régulièrement sur les développements pour identifier les problèmes concrets et se mettre d'accord sur les mesures correctrices ainsi que pour évaluer l'efficacité des interventions de protection.
- le partenariat est périodiquement réexaminé pour déceler les problèmes et les régler de façon collégiale et consensuelle.

41. Les délégations participant à la cinquantième session du Comité exécutif pourraient souhaiter faire part de leur propre expérience et présenter des suggestions sur la façon dont les partenariats peuvent être élargis ou renforcés afin de garantir un impact sur la protection et la sécurité des réfugiés. Le thème est large mais également pertinent. En identifiant les éléments du succès, tout en reconnaissant certaines limites, le débat offre une occasion de recenser les principaux domaines de développement et de changement ultérieur à l'aube du nouveau millénaire.

Liste des acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIDDH	Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme
BIT	Bureau international du travail
BSP/ONU	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPI	Comité permanent interinstitutions
FAD	Fonds asiatique de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IIDH	Institut international des droits de l'homme
ISESCO	Organisation islamique pour l'éducation, les sciences et la culture
KFOR	Force internationale de sécurité au Kosovo
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCI	Organisation de la Conférence islamique
OHCHR	Bureau du Haut Commissaire pour les droits de l'homme
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
OSCE/KVM	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Mission de vérification au Kosovo
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SADC	Communauté pour le développement économique en Afrique australe
UNDRO	Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
IRNU	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
VNU	Volontaires des Nations Unies