



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/558
20 octobre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 112 c) de l'ordre du jour

QUESTIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME : SITUATIONS
RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME ET RAPPORTS DES
RAPPORTEURS ET REPRÉSENTANTS SPÉCIAUX

Les personnes déplacées dans leur propre pays

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport établi par le représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng (Soudan), en application des résolutions 1995/57 de la Commission des droits de l'homme, en date du 3 mars 1995, et de la décision 1995/273 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 1995.

ANNEXE

Rapport établi par le représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng, en application du paragraphe 16 de la résolution 1995/57 de la Commission des droits de l'homme, en date du 3 mars 1995, et de la décision 1995/273 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 1995

I. INTRODUCTION

1. La communauté internationale s'est montrée mieux à même, au cours des dernières années, de faire face au problème des personnes déplacées dans leur propre pays, mais il reste encore beaucoup à faire pour établir et consolider les cadres normatifs, institutionnels et opérationnels nécessaires qui permettront d'apporter une assistance aux personnes déplacées et d'assurer durablement leur protection et leur développement. Il n'est évidemment pas possible de prévoir comment la communauté internationale réagira à ce phénomène épidémique, mais on peut d'ores et déjà faire un certain nombre de constats. Ainsi, il apparaît clairement que les instances internationales n'envisagent pas de créer pour les personnes déplacées un mécanisme spécial comparable à celui qui a été mis en place pour les réfugiés. De même, il est peu probable que l'une des institutions existantes soit désignée pour s'occuper spécialement du problème des personnes déplacées dans leur propre pays. Il semble donc que la solution pratique, dans l'avenir prévisible, soit une collaboration entre les divers organismes dont le mandat et le domaine d'activité ont un rapport avec les besoins des personnes déplacées. Il reste toutefois que l'État est responsable de ses citoyens et que le rôle de la communauté internationale est d'appuyer et de sanctionner cette responsabilité.

2. C'est dans cet esprit que le rôle du représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, tel qu'il avait été défini par les diverses résolutions de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale, et selon les orientations données par le Secrétaire général lui-même, est devenu ces dernières années un rôle de catalyseur, d'agent de liaison et de défenseur des personnes déplacées. Dans la pratique, il s'agit de mieux faire connaître ce problème tant aux niveaux mondial que national, d'encourager le dialogue entre toutes les parties concernées et de faciliter la coopération entre les différents acteurs nationaux et internationaux.

3. Le présent document s'inspire des tout derniers rapports que le représentant a présentés à la Commission des droits de l'homme en février 1995 et qui résument les principales constatations faites par le représentant au cours des trois dernières années, ainsi que les activités entreprises, les progrès accomplis, les difficultés rencontrées et les conclusions préliminaires auxquelles il a abouti en ce qui concerne la protection et l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays. Ce rapport, que l'Assemblée générale souhaitera peut-être consulter (E/CN.4/1995/50 et Add.1 à 4), rend compte des missions que le représentant a effectuées dans neuf pays, et les activités de suivi consécutives à ces missions, aborde en détail la question des normes juridiques, analyse les mécanismes et capacités institutionnels pertinents et

/...

examine les stratégies qu'on est en train d'élaborer pour fournir une assistance et une protection meilleures à ces personnes. Enfin, le rapport décrit dans leurs grandes lignes les principes de base d'un plan d'action visant à répondre aux besoins des personnes déplacées sur les plans de la protection, de l'assistance et du développement.

4. Il convient de rappeler que la Commission des droits de l'homme, à sa quarante-huitième session tenue en 1992, a demandé au Secrétaire général de nommer un représentant pour étudier les questions relatives aux droits fondamentaux des personnes déplacées dans leur pays, et qu'à la suite de l'étude complète que le représentant a présentée en 1993 (E/CN.4/1993/35, annexe), la Commission a renouvelé le mandat du représentant pour une nouvelle période de deux ans. En 1995, la Commission a renouvelé son mandat pour une nouvelle période de trois ans. En application des dernières résolutions de la Commission (1994/68 et 1995/57) et de l'Assemblée générale (48/135), le représentant a fait rapport à l'Assemblée à ses quarante-huitième (A/48/579, annexe) et quarante-neuvième (A/49/538, annexe) sessions ainsi qu'à la Commission des droits de l'homme lors de ses cinquantième (E/CN.4/1994/44 et Add.1) et cinquante et unième (E/CN.4/1995/50 et Add.1 à 4) sessions.

II. VUE D'ENSEMBLE DU PROBLÈME

5. Les déplacements internes ont atteint une dimension de crise gigantesque tant par leur ampleur que par leur intensité et ont notamment pour causes les conflits internes, les luttes ethniques, les réinstallations forcées et les violations flagrantes des droits de l'homme. Lorsque la Commission s'est penchée pour la première fois sur la question en 1992, le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays était estimé à 24 millions environ. Aujourd'hui, leur nombre serait de 30 millions au moins, dépassant largement celui des réfugiés. D'après les données disponibles, il y a environ 16 millions de personnes déplacées en Afrique, de 6 à 7 millions en Asie, plus de 5 millions en Europe et près de 3 millions sur le continent américain. En fait, le nombre des personnes déplacées est probablement beaucoup plus élevé, vu la réticence que mettent les gouvernements à admettre l'existence de ce problème d'une part, et l'absence d'organisme chargé de rassembler des données à ce sujet, d'autre part. En outre, les différents groupes chargés de la collecte des données n'utilisent pas de méthodologie cohérente. Par ailleurs, dans les pays ou les zones où l'ONU ou d'autres organismes internationaux n'ont qu'une activité modeste, quand ils en ont une, la communauté internationale peut rester ignorante du sort des personnes déplacées¹.

6. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'il y a sur terre une personne sur 130 qui s'est vue contrainte à l'exode à l'intérieur ou à l'extérieur de son pays². Les conflits internes qui, depuis la fin de la guerre froide, sont bien plus nombreux que les guerres entre États sont l'une des principales raisons des déplacements³. Selon les estimations, les conflits internes forcent à l'exode environ 10 000 personnes par jour⁴. Le fait que l'on accorde sur le plan international de plus en plus d'attention à la prévention des flux de réfugiés explique également pour une grande part le nombre élevé de personnes déplacées dans leur propre pays. La réticence croissante des États à accepter de grands nombres de réfugiés, ou à financer

leur séjour dans des pays tiers, a obligé davantage de personnes à rester déplacées dans leur pays.

7. Dans la mesure où ces personnes restent sous le contrôle des autorités nationales, elles ne bénéficient généralement pas, contrairement aux réfugiés, de la protection et de l'assistance de la communauté internationale. Dans leur grande majorité, elles vivent dans des conditions difficiles et dans un environnement hostile, elles ne bénéficient pas de toute l'assistance et de toute la protection qui devraient leur être dues. En outre, même si toutes les victimes d'un conflit interne sont en danger, les personnes déplacées dans leur propre pays sont souvent les plus vulnérables. Le taux de mortalité des personnes déplacées est jusqu'à 60 fois supérieur à celui des personnes non déplacées dans le même pays⁵, ce qui constitue un des taux de mortalité les plus élevés enregistrés lors de situation d'urgence humanitaire. Les personnes déplacées dans leur pays font aussi plus souvent l'objet de rafles, de réinstallations forcées, de détentions ou arrestations arbitraires, d'enrôlement forcé ou d'agressions sexuelles et souffrent plus souvent du manque de nourriture et de soins.

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

9. Si l'on a nommé un représentant du Secrétaire général, c'est notamment à cause de "l'absence d'un centre de coordination au sein de l'Organisation des Nations Unies" (résolution 1993/95 de la Commission des droits de l'homme) chargé d'attirer l'attention sur les principaux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays ainsi que sur l'aspect "droits de l'homme" du problème, et sur ses dimensions humanitaires. Au cours des trois dernières années, le représentant s'est efforcé de faire prendre davantage conscience de ce problème considéré comme l'un des plus ardues de notre époque, en particulier au sein de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale, ainsi que parmi les organisations humanitaires et non gouvernementales.

III. SUR LE TERRAIN

A. Profils de pays

10. L'une des principales tâches prévues par le mandat est d'effectuer des visites sur le terrain dans des pays où se posent de graves problèmes de déplacement interne afin de se rendre compte de visu des conditions dans lesquelles vivent les personnes déplacées. Ces missions ont deux objectifs : mettre en lumière la situation particulière à un pays donné et les mesures que le gouvernement et la communauté internationale doivent prendre pour remédier aux problèmes qui se posent et en tirer des connaissances permettant de mieux comprendre les problèmes génériques du déplacement interne et de contribuer à la formulation de règles et de stratégies visant à traiter du problème. Ces deux objectifs nécessitent une plus grande sensibilisation des acteurs concernés; la mise en place d'un cadre de concertation et le renforcement de la collaboration, l'accent étant mis sur le rôle primordial du gouvernement qui doit être complété par l'action de la communauté internationale.

11. Après sa nomination en 1992, le représentant a visité l'ex-Yougoslavie, la Fédération de Russie, la Somalie, le Soudan et El Salvador, et a fait rapport sur ces visites dans son étude globale (E/CN.4/1993/35, annexe). Depuis le renouvellement de son mandat en 1993, le représentant a visité Sri Lanka (novembre 1993), la Colombie (juin 1994), le Burundi (septembre 1994), le Rwanda (décembre 1994) et le Pérou (août 1995) et a établi des profils de pays après chacune de ces missions (E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2 et 4); le rapport sur sa visite au Pérou est en préparation. Ces rapports offrent une vue d'ensemble de la crise du déplacement interne, présente une analyse des questions humanitaires et des questions relatives aux droits de l'homme en jeu, et offrent des suggestions sur les mesures que le gouvernement et la communauté internationale pourraient prendre pour améliorer la situation. On trouvera ci-après les principaux thèmes que les rapports mettent au coeur du problème de déplacement interne.

Manifestation du problème

12. Les déplacements internes se manifestent différemment selon les pays. Dans plusieurs des pays visités – par exemple, la Somalie, le Soudan, Sri Lanka, l'ex-Yougoslavie et le Rwanda – les personnes déplacées ont été identifiées comme des personnes déracinées de leurs foyers vivant rassemblées en grand nombre dans des camps, et entièrement privées de leurs sources de revenus habituels, se retrouvant ainsi totalement dépendantes de l'assistance humanitaire et de la protection précaire que leur consentent les autorités en charge. En El Salvador en revanche, les personnes déplacées à la suite de l'accord de paix étaient dans leur grande majorité des villageois intégrés en zones rurales mais toujours privés de terres et de services vitaux et vivant dans des conditions de sécurité incertaines. En Colombie, les personnes déplacées ont préféré, pour être plus en sécurité, se mêler à la communauté, mais leur sort n'a guère différé de celui de leurs communautés-hôtes, également pauvres et insuffisamment protégées. D'une certaine manière, on retrouve au Burundi ces différentes formes de déplacement interne : les personnes déplacées dans les camps protégés par l'armée représentaient la forme typique rencontrée dans de nombreux pays, tandis que les "personnes dispersées" qui s'étaient

réparties en zone rurale pour éviter les forces de sécurité se trouvaient dans une situation quelque peu comparable à celle des personnes déplacées d'El Salvador et de la Colombie; toutefois, contrairement à ces dernières, elles ne se sont pas mêlées aux communautés rurales, mais se sont dispersées dans les collines, les marécages ou les vallées, à l'écart des routes. Au Pérou, où la violence terroriste a considérablement diminué, ce phénomène même du déplacement revêt diverses formes : certains sont toujours installés dans les zones rurales, souvent parmi les communautés locales, d'autres se sont regroupés autour des centres urbains; le troisième groupe est celui des personnes déplacées qui essayent de réintégrer leur communauté d'origine. Le problème du déplacement au Pérou revêt un aspect particulier en ce sens que les populations déplacées originaires de zones rurales pauvres et marginalisées préfèrent le plus souvent s'installer dans les centres urbains ou à la périphérie où elles ont accès à certains services comme l'éducation, les soins de santé et autres.

13. La diversité avec laquelle se manifestent les déplacements internes a des conséquences sur les solutions à apporter au problème. L'assistance fournie aux personnes déplacées doit évidemment être conçue différemment selon qu'elle s'adresse aux personnes vivant dans des camps ou des zones d'installation ou à celles qui sont intégrées à des communautés, auquel cas elle est mieux organisée. Lorsque les personnes déplacées vivent cachées, des stratégies spéciales sont nécessaires pour accéder à elles et assurer leur protection. Il faut aussi trouver une solution pour ceux qui, voulant échapper à la pauvreté, à la marginalisation et peut-être même à l'exclusion qui a marqué leur vie, préfèrent ne pas réintégrer leur lieu d'origine.

Les causes

14. Dans tous les pays visités, la cause principale des déplacements est la violence dans le cadre de conflits internes. À Sri Lanka, au Burundi, au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie les causes de conflit sont essentiellement d'origine ethnique. En Colombie et au Pérou, les causes de conflit, qui sont moins évidentes, sont liées aux intérêts économiques et politiques contradictoires des groupes en présence (par exemple les guérillas, les groupes paramilitaires, les trafiquants de drogue et les forces armées). Les facteurs historiques, politiques et socio-économiques sous-jacents à la fois expliquent et déterminent la nature des conflits dans chaque pays. Par ailleurs, certains paramètres régionaux, comme les relations historiques et politiques avec les pays voisins, influent souvent sur la situation dans le pays concerné.

Protection et assistance

15. On a constaté que dans les pays visités les personnes déplacées avaient généralement de sérieux besoins de protection et d'assistance et que leurs droits fondamentaux étaient souvent violés. De manière générale, les personnes déplacées ne disposaient pas de logement convenable, ne recevaient pas de soins de santé primaires adéquats et ne bénéficiaient ni de services d'orientation ni de possibilités d'obtenir des revenus. En Colombie, les personnes déplacées étaient perçues et traitées comme un groupe marginal ce qui, souvent, compromettait leur sécurité; elles étaient parfois encore pourchassées par leurs persécuteurs même après avoir fui leurs foyers. Au Burundi, de nombreux Hutus déplacés ont passé des semaines à se cacher dans les marécages pour que l'armée

à prédominance tutsi ne les massacre pas, tandis que les Tutsis déplacés, protégés par l'armée, étaient souvent dans l'impossibilité de retourner chez eux parce qu'ils en étaient empêchés à la fois par l'armée pour des raisons politiques et par la crainte de leurs adversaires hutus. À Sri Lanka, les personnes déplacées risquaient davantage que les autres de se faire fouiller aux postes de contrôle, de se retrouver encerclées par la police lors d'opérations spéciales et risquaient de se voir renvoyées vers des zones où la situation de sécurité était précaire. Dans tous les cas, les femmes chefs de famille étaient très nombreuses, et avaient des problèmes spéciaux de protection. Comme c'est le cas au Pérou, les populations autochtones qui ont été forcées à quitter leurs terres souffrent de manière disproportionnée. En effet, elles sont non seulement privées de leur source de revenus, mais elles ont perdu leur mode de vie traditionnel et, quand elles se réfugient dans les centres urbains à la recherche de meilleures conditions de vie, elles sont l'objet de nouvelles formes de discrimination.

Besoins des femmes

16. Dans la plupart des situations, la majorité des personnes déplacées sont des femmes et leurs enfants à charge. Pourtant, les femmes sont très souvent marginalisées, en particulier dans les camps, et moins consultées que les hommes en ce qui concerne la nature et la distribution de l'assistance matérielle, ce qui peut avoir de graves conséquences sur les secours qu'elles reçoivent. Les femmes déplacées ont également à faire face à des risques graves en matière de sécurité. Elles subissent souvent des violences sexuelles qui, comme le décrivent de manière détaillée les rapports des Nations Unies sur la situation des femmes en ex-Yougoslavie, peuvent être systématiques et destinées à provoquer un déplacement. Nombre de femmes ont été les témoins de massacres et d'atrocités, et risquent de souffrir de traumatismes psychologiques et physiques.

17. Les femmes déplacées dans le cadre de conflits armés sont souvent devenues les seuls soutiens de leurs familles en raison du décès, de l'invalidité, de la disparition de leurs maris ou de leur enrôlement dans l'armée. Toutefois, des ressources et des possibilités limitées, ainsi que des pratiques discriminatoires concernant l'héritage des terres, empêchent souvent les femmes chefs de famille de jouir d'une situation économique viable.

Besoins des enfants

18. Les déplacements ont aussi des conséquences très néfastes pour les enfants et entravent gravement leur croissance. Les enfants souffrent généralement de l'absence d'un toit et de chaleur, et du manque de nourriture, de soins médicaux et d'instruction. Séparés de leurs familles ou ayant perdu leurs parents, beaucoup d'enfants n'ont personne pour répondre à leurs besoins. Au Libéria, au Mozambique et au Soudan, les enfants déplacés sont souvent à la merci d'un recrutement forcé dans des milices et doivent participer aux atrocités commises à l'encontre de civils. Ces enfants ont à faire face à d'innombrables problèmes, en particulier s'ils ont grandi séparés de leurs familles et ont combattu dès leur plus jeune âge. Au Pérou, par exemple, certains enfants feraient preuve d'une violence inhabituelle plusieurs années après avoir retrouvé un style de vie "normal".

Différences de traitement entre les personnes déplacées et les réfugiés

19. On constate des différences importantes dans la façon dont la communauté internationale considère et traite les réfugiés et les personnes déplacées alors même que ces personnes connaissent des problèmes similaires et se trouvent dans la même situation ou presque. C'est particulièrement manifeste au Burundi, où la communauté internationale se mobilise bien davantage pour les réfugiés rwandais que pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Au Soudan, les personnes déplacées à l'intérieur du pays ne sont souvent ni protégées ni aidées, alors que les réfugiés peuvent avoir accès au système international de protection et d'assistance bien organisé. Cette disparité dans le traitement réservé à des personnes ayant les mêmes besoins peut prolonger les souffrances des personnes déplacées, engendrer des conflits avec celles qui bénéficient d'une attention internationale plus soutenue, et entraver les efforts de réconciliation nationale et de développement. Il faut de toute évidence trouver des solutions pour que la distribution des ressources internationales soit plus équitable.

Présence de la communauté internationale

20. Aucune organisation n'ayant pour mandat spécifique de veiller au sort des personnes déplacées dans leur propre pays, on ne s'intéresse que de manière inégale à leurs besoins. Dans certains cas, on répond plus ou moins aux besoins des personnes déplacées, mais dans d'autres, on les ignore en grande partie ou on ne s'en occupe pas du tout. Et même dans des situations où la communauté internationale mène de vastes opérations humanitaires, l'attention qui est accordée aux personnes déplacées laisse à désirer. De surcroît, bon nombre des organisations internationales qui s'occupent des personnes déplacées n'ont pas pour premier souci de les protéger.

21. Dans des situations de déplacement interne, l'action humanitaire se heurte souvent à diverses difficultés qui expliquent en partie la réticence des organisations à s'engager. Ces difficultés sont notamment : le refus du gouvernement de reconnaître les problèmes ou d'autoriser les organisations internationales à se rendre sur place; des procédures bureaucratiques et administratives qui bloquent les efforts humanitaires; une situation de sécurité précaire; le manque d'habitude des problèmes des victimes de conflit armé; des ressources limitées; et le fait que, dans un grand nombre de situations, les personnes déplacées ne s'identifient pas en tant que telles, mais vivent dispersées, de manière anonyme, dans des communautés différentes. Une autre difficulté qui retient la communauté internationale de s'engager dans des situations de conflit interne est son désir de conserver sa réputation d'entité neutre et impartiale. Au coeur d'une guerre ou d'un conflit ethnique, il est arrivé que des organismes des Nations Unies aient eu du mal à faire admettre qu'ils adoptaient une attitude totalement neutre et non partisane.

Méthodes d'approche des gouvernements

22. Lorsque l'on traite de situations très diverses de déplacements internes, il est important de comprendre le contexte national et les obstacles qui viennent entraver les efforts de protection et d'assistance, et d'avoir conscience de ce que la communauté internationale et le gouvernement devraient

faire pour remédier à ces situations. Pour y parvenir, il est préférable de reconnaître avec les gouvernements, dans un esprit de coopération, que les personnes déplacées dans leur propre pays relèvent de la compétence nationale et se trouvent donc sous la souveraineté de l'État concerné, tout en rappelant que cette dernière implique certaines responsabilités envers ceux qui en dépendent. Si, durant des crises de déplacement interne, le gouvernement est incapable de s'acquitter de ses responsabilités de fournir une protection et une assistance adéquates à ses citoyens, il doit inviter la communauté internationale à soutenir ses propres efforts, ou du moins accepter sa coopération. Si le gouvernement ou l'autorité compétente n'est pas à même d'assumer ces responsabilités, ou ne le veut pas, et ne désire pas accepter l'assistance internationale, la communauté internationale doit alors exprimer sa préoccupation et combler le vide créé par le fait que le gouvernement ne s'est pas acquitté de ses responsabilités.

Zones tenues par des rebelles

23. Lorsque les personnes déplacées dans leur propre pays se trouvent dans des zones tenues par des rebelles, elles connaissent des problèmes particuliers. Dans certaines situations, l'accès à ces personnes est limité ou impossible à cause du conflit en cours. Le gouvernement lui-même limite aussi parfois cet accès lorsqu'il craint qu'adopter une attitude contraire n'implique qu'il reconnaisse l'existence des forces rebelles. Cependant, des organisations humanitaires comme l'UNICEF, le HCR et le CICR sont parvenues, dans plusieurs pays, à établir le dialogue tant avec les gouvernements qu'avec les éléments non gouvernementaux pour négocier l'accès aux populations se trouvant de part et d'autre des zones de conflit. Les ONG sont également parvenues à travailler parmi les rebelles et, ces dernières années, à observer la manière dont les éléments non gouvernementaux se conforment aux principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Certains gouvernements ont d'ailleurs attiré l'attention sur le fait que les forces rebelles sont souvent les auteurs de violations du droit humanitaire et devraient donc en être tenues responsables. Le représentant, dans l'exercice de son mandat, a bénéficié d'ouvertures créées par les organisations humanitaires et les ONG.

24. Il faudrait reconnaître que le contact direct avec les autorités rebelles dans des situations humanitaires impérieuses ou particulières devrait être un aspect indispensable du mandat du représentant. En outre, la paix étant la solution ultime du problème du déplacement, il ne fait aucun doute qu'il appartient au représentant de transmettre ce message à toutes les parties; avoir des contacts avec les deux parties peut donc être un impératif pratique.

B. Résultat des visites et suivi

25. Les missions offrent la possibilité de débattre de questions précises avec les gouvernements et les organisations internationales et de parvenir à des accords pouvant conduire à une amélioration véritable de la situation. En général, les gouvernements ont bien accepté les visites et ont vu dans les rapports de mission un moyen de mieux comprendre la crise dans leurs pays, et de faciliter la coopération. Des organisations non gouvernementales internationales et locales ont découvert que les missions du représentant contribuaient à sensibiliser l'opinion publique et encourageaient les autorités

gouvernementales, les ONG et les organismes de secours à rechercher des solutions. De surcroît, le seul fait qu'une mission se rende dans le pays n'attire pas seulement l'attention du gouvernement, mais aussi celle d'autres éléments de la société et engendre un débat qui stimule les initiatives nationales visant à résoudre le problème.

26. Il n'existe toutefois aucun mécanisme ni procédure établis pour observer la situation dans les pays visités et s'assurer que les accords passés seront suivis d'effet. La Commission des droits de l'homme a souligné l'importance des activités de suivi dans ses résolutions 1994/68 et 1995/57, et les organismes des Nations Unies, en particulier le PNUD, ont affirmé leur volonté de coopérer avec le représentant dans ce domaine. L'Équipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays, présidée par le Département des affaires humanitaires, pourrait aussi jouer un rôle en examinant la situation des personnes déplacées dans certains pays, et en tenant le représentant au courant. Les ONG pourraient faire de même.

27. Il importe au plus haut point que le représentant soit informé de l'évolution de la situation et puisse, dans la mesure du possible, effectuer des visites de suivi. Toutefois, les possibilités de visite sont réduites en raison de la modicité des ressources. Le représentant a reçu des informations des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des ONG des pays qu'il a visités. En outre, les rapports établis par des rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme comportent souvent des informations actualisées sur la situation des personnes déplacées.

28. On trouvera ci-après des exemples d'initiatives récentes prises à la suite des visites ainsi que des informations nouvelles fournies par des sources nationales.

Colombie

29. Comme suite à l'appel urgent qu'il avait lancé le 2 juin 1995 concernant le déplacement de 15 familles originaires du village de La Leal, région de Santander, le représentant a reçu le 10 juillet 1995 une réponse du Gouvernement l'informant que le retour volontaire des familles s'était achevé le 20 mai 1995 sous la supervision des autorités publiques. Le Gouvernement a également fait part de son intention de réunir en juillet des responsables religieux, militaires et civils, des ONG et des associations locales afin d'éviter que des incidents similaires ne se reproduisent. Comme suite à l'appel d'urgence du 22 août 1994 l'engageant à assurer la protection des familles menacées de déplacement par des forces militaires et paramilitaires dans la région de Santander, le Gouvernement a indiqué, le 21 juillet 1995, qu'il avait pris des mesures correctives, notamment en enquêtant sur la situation d'insécurité à l'origine du déplacement, et en organisant une réunion avec les familles déplacées qui avaient exprimé leur désir de retourner dans leur village d'origine. Le Gouvernement s'est engagé à ce que ce retour ait lieu dans des conditions de sécurité.

30. Le Gouvernement a également décrit les mesures qu'il avait prises pour améliorer la situation des personnes déplacées. Une commission de suivi a été établie pour étudier et promouvoir l'application des recommandations formulées par le représentant et d'autres rapporteurs spéciaux. Un système d'information

sur les populations déplacées a été élaboré en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Le nouveau Ministère de l'intérieur a été chargé d'élaborer un programme de protection et de sécurité pour les personnes menacées de violence. Un réseau national de communication a été mis en place pour la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité. Enfin, des "coopératives de sécurité rurales" ont été créées.

31. Certaines de ces initiatives ont toutefois suscité de graves inquiétudes. Certains, y compris des membres du Gouvernement, ont critiqué la création des coopératives de sécurité rurales qui seraient selon eux un moyen de légitimer les groupes paramilitaires. La mise en place d'une base de données sur les personnes déplacées pourrait compromettre le droit au secret de la vie privée si des garanties adéquates n'étaient pas fournies. De surcroît, le mécanisme créé l'année dernière par le Gouvernement et des ONG pour suivre les progrès accomplis dans l'amélioration de la situation des personnes déplacées aurait cessé ses activités.

32. Parallèlement, des ONG ont indiqué que des violations, de type de celles que le représentant décrivait dans son rapport, continuaient d'être perpétrées et que de nouveaux déplacements de population avaient lieu. Les violences politiques dans la région d'Urabá auraient entraîné le déplacement à l'intérieur du pays de plus de 15 000 personnes depuis la fin de l'année dernière.

33. Dans son rapport de mission, le représentant a demandé que le droit à la terre et à la propriété soit mieux protégé et que le droit humanitaire soit plus strictement respecté, en particulier les dispositions qui interdisent les déplacements et protègent le droit à la vie et à l'intégrité physique. De plus, il a engagé les pouvoirs publics à coopérer plus étroitement avec les ONG pour fournir une assistance et une protection aux personnes déplacées. Le représentant n'a toujours pas reçu de réponse à sa note verbale du 31 mai 1995, dans laquelle il demandait que des informations précises lui soient fournies sur l'étendue de l'application de ses recommandations. À l'invitation du Gouvernement, une mission de suivi pourrait être envoyée en Colombie.

Sri Lanka

34. À Sri Lanka, les activités de suivi ont révélé une évolution encourageante de la situation par rapport aux deux rapports précédents du représentant (E/CN.4/1994/44/Add.1 et E/CN.4/1995/50)⁶. Afin de protéger les personnes déplacées à l'intérieur du pays, le Gouvernement a notamment réduit au minimum les opérations de sécurité et des forces armées près des centres sociaux où sont hébergées les personnes déplacées et a enquêté sur les milliers de cas de personnes disparues au cours du conflit armé. Il a également coopéré aux opérations humanitaires internationales visant à répondre aux besoins des personnes déplacées et a fourni lui-même des secours, qu'il a promis d'augmenter, aux personnes vivant dans la zone tenue par le principal groupe d'opposition. Toutefois, la rupture récente du processus de paix et la reprise des conflits violents entre le Gouvernement et les Tigres de la libération de Tamil Ealam (LTTE) ont entraîné de nouveaux déplacements. L'offensive militaire de grande envergure que le Gouvernement a lancée le 9 juillet 1995 au nord de la ville de Jaffna et qui s'est accompagnée de frappes aériennes et de bombardements intensifs, a immédiatement provoqué la fuite de milliers de

personnes⁷. De surcroît, la sécurité dans l'est du pays et à Colombo s'est gravement détériorée avec l'intensification des activités des groupes rebelles, laquelle a sensiblement ralenti la réinstallation et le retour des personnes déplacées.

Soudan

35. En 1992, le représentant a entrepris une mission au Soudan, où la population de personnes déplacées est une des plus importantes du monde. Il s'est rendu dans des camps de personnes déplacées qui, après avoir fui le sud du pays pour se rendre dans la capitale, ont été installées par le Gouvernement dans des camps situés à la périphérie de Khartoum. Dans le cadre du dialogue continu qu'il a avec le Gouvernement, le représentant a reconnu les services rendus aux personnes déplacées mais a également noté la gravité de la situation, comme le soulignent les rapports les plus récents du Rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Soudan (A/49/539, annexe et E/CN.4/1995/58) et la résolution 1995/77 de la Commission des droits de l'homme. Le représentant a continué d'inviter le Gouvernement à appliquer les résolutions qu'il avait formulées comme suite à sa mission (voir E/CN.4/1993/35, annexe, par. 202 à 235). Les personnes déplacées, se trouvant dans des camps à l'extérieur de la capitale, devraient avoir la liberté de choisir entre regagner leur région d'origine ou s'installer à proximité, et devraient bénéficier de la protection et de l'assistance nécessaires pour leur permettre de reprendre une vie normale et autonome en milieu rural. En revanche, les personnes qui décideraient de rester sur place devraient pouvoir se rendre librement dans n'importe quelle région du pays, y compris dans des agglomérations, et recevoir l'assistance nécessaire pour s'intégrer dans ces régions. Bien que le représentant ait reçu du Gouvernement une réponse dans laquelle celui-ci réaffirmait son inquiétude vis-à-vis des personnes déplacées et son intention d'améliorer leur situation, aucune information ne lui a été fournie sur les mesures spécifiques prises à cet égard.

Burundi

36. Dans le rapport qui a fait suite à sa mission au Burundi en septembre 1994 (E/CN.4/1995/50/Add.2 et Corr.1), le représentant a souligné que si la paix ne s'instaurait pas durablement, les conflits ethniques, et donc les déplacements de population, se poursuivraient. À la suite de cette visite, le Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme au Burundi a signalé que les conflits ethniques qui faisaient rage à Bujumbura avaient entraîné de nombreux déplacements de population, et notamment de la communauté hutu, dans les régions de Bwiza, Buyengi, Kinama et Kamenge. On estime qu'au cours de la première quinzaine du mois de juin 1995, 50 000 à 100 000 hommes, femmes et enfants auraient fui Kamenge pour se réfugier dans les collines et les plantations de bananes avoisinantes, où l'eau potable, la nourriture et les logements sont en quantité insuffisante et où des cas de paludisme et de shigellose ont été signalés. Parallèlement, les autorités ne parviendraient plus à faire respecter l'ordre, et la paralysie du système judiciaire permettrait à certains de commettre en toute impunité des actes graves de violence contre la population civile.

37. À la suite de sa mission au Burundi en avril 1995, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a signalé que l'aide internationale fournie aux personnes déplacées avait été interrompue dans le but d'éviter une situation de dépendance et d'encourager le retour de ces personnes dans leur région d'origine (voir E/CN.4/1996/4/Add.1). Cette situation a exacerbé les tensions entre les personnes déplacées et les réfugiés rwandais au Burundi qui continuent, eux, à recevoir une aide internationale. La différence de traitement, soulignée dans le rapport du représentant, a malheureusement provoqué de nouvelles violences. Ainsi, en avril 1995, à Muyinga, des personnes déplacées auraient intercepté 18 camions du Programme alimentaire mondial qui transportaient des vivres destinés aux réfugiés. Bien qu'un ministère pour la réinsertion des personnes déplacées et des rapatriés ait été créé en octobre 1994 pour résoudre ce type de problème, les personnes déplacées continuent à se plaindre qu'on ne prenne pas de mesures concrètes pour les aider ou faciliter leur retour et leur réinsertion dans leur commune d'origine. Le représentant a abordé ces questions avec des organisations internationales, notamment au cours de réunions du Comité permanent interorganisations, afin que l'on prête davantage d'attention aux problèmes des personnes déplacées. En conséquence, plusieurs organisations humanitaires internationales ont accepté de s'intéresser à la question.

Rwanda

38. En 1994, le Gouvernement rwandais a annoncé son intention de fermer les camps de personnes déplacées. Au cours de sa mission au Rwanda en décembre 1994 (voir E/CN.4/1995/50/Add.4), le représentant a constaté que, si le Gouvernement avait des raisons légitimes de vouloir fermer les camps, il était évident que les conditions de sécurité dans les zones de rapatriement étaient loin d'être satisfaisantes. En conséquence, le représentant a exhorté le Gouvernement à ne pas forcer les personnes déplacées à s'installer dans des zones où les conditions de sécurité n'étaient pas réunies ou dans des zones où elles ne pourraient pas subvenir à leurs besoins. Toutefois, en avril 1995, la fermeture des camps et l'usage excessif de la force par l'armée auraient entraîné la mort de près de 2 000 personnes déplacées dans le camp de Kibeho. Ce massacre est le plus important qui ait été perpétré dans un camp de personnes déplacées.

39. Dans la déclaration qu'il a faite le 24 avril 1995, le représentant a déploré la fermeture des camps et a engagé de nouveau le Gouvernement à respecter le droit des personnes déplacées de revenir dans leur région d'origine en toute sécurité et en toute dignité ainsi qu'à leur garantir le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité. Il a souligné que le Gouvernement devait s'engager clairement à cesser d'utiliser les forces militaires pour tuer et à coopérer avec la communauté internationale pour offrir une protection et une assistance aux personnes déplacées.

40. En avril 1995, le Gouvernement a annoncé la création d'une Commission d'enquête internationale sur les événements de Kibeho et a invité des représentants de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et de plusieurs pays à participer aux travaux de cette commission indépendante. Dans le rapport qu'elle a présenté en mai 1995, la Commission a notamment recommandé que les autorités rwandaises procèdent à une analyse des erreurs commises avant et pendant la fermeture des camps et qu'elle mène une enquête pour définir les

responsabilités des différents membres des forces armées qui avaient participé à ces événements. La Commission a regretté que les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales n'aient pas pu contribuer plus efficacement à l'évacuation d'urgence des personnes déplacées du camp de Kibeho. Par ailleurs, le Groupe de travail interinstitutions sur les personnes déplacées, dont fait partie le représentant, a été prié par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires d'étudier la situation à Kibeho et de formuler des recommandations pour éviter que de tels incidents ne se reproduisent.

Ex-Yougoslavie

41. Depuis la mission conjointe du représentant et du Rapporteur spécial chargé d'étudier la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie en 1992, la situation s'est considérablement aggravée. Les offensives lancées à plusieurs reprises sur les six "zones de sécurité" de Sarajevo, Srebrenica, Zepa, Gorazde, Tuzla et Bihac ont mis en danger les nombreuses personnes déplacées qui y avaient trouvé refuge. En juillet 1995, la chute de Srebrenica a entraîné le déplacement d'environ 23 000 femmes et enfants, tandis qu'on est toujours sans nouvelles de 11 000 autres personnes, pour la plupart des hommes. Une offensive lancée sur Zepa a provoqué la fuite d'environ 16 000 personnes.

42. Invoquant essentiellement le fait que l'ONU avait permis la chute de Srebrenica et de Zepa, le Rapporteur spécial pour l'ex-Yougoslavie, M. Tadeusz Mazowiecki, a annoncé sa démission dans une lettre datée du 27 juillet 1995 adressée au Président de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1996/9, annexe I). Si le départ de M. Mazowiecki est infiniment regrettable, on peut espérer qu'il incitera la communauté internationale à protéger efficacement la population civile, et notamment les personnes déplacées, des atrocités commises dans la région.

43. S'agissant de la Croatie, le Rapporteur spécial sur l'ex-Yougoslavie a signalé le 5 juillet 1995 (E/CN.4/1996/6) que l'offensive croate lancée le 1er mai contre la ZPNU, secteur Ouest, avait poussé près de 10 000 personnes à fuir cette zone à population serbe pour se réfugier dans des régions de Bosnie-Herzégovine tenues par les Serbes et avait donné lieu à de graves violations des droits de l'homme. Il a également signalé que des milliers de personnes avaient fui le secteur Ouest pour se réfugier dans le secteur Est, tenu par les Serbes.

C. Pays non visités

44. Le problème des personnes déplacées touche bien plus de pays que ne pourraient le faire croire les missions du représentant. C'est un phénomène mondial qui exigerait un système de contrôle et de suivi bien plus étendu que ne le permettent les ressources mises actuellement à la disposition du représentant. Le représentant est reconnaissant aux autres rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme pour les informations qu'ils lui ont fournies sur plusieurs pays qu'il n'a pas visités, notamment l'Afghanistan, le Cambodge, l'Iraq, le Myanmar et le Zaïre. Les renseignements fournis sont résumés dans le rapport qu'il a présenté à la Commission (E/CN.4/1995/50,

par. 80 à 86). Le représentant prie instamment les gouvernements de ces pays de prêter l'attention qu'il convient aux recommandations formulées par les Rapporteurs spéciaux ainsi que par les mécanismes des droits de l'homme et les organes créés en vertu d'instruments internationaux qui traitent, directement ou indirectement, du problème des personnes déplacées. Il remercie également les rapporteurs chargés d'étudier certaines questions pour les informations précieuses qu'ils lui ont fournies sur les populations déplacées.

45. Dans de nombreux autres pays, les déplacements internes posent également un problème grave, mais ne font pas pour autant l'objet d'une étude spécifique d'un mécanisme des Nations Unies oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Le représentant a l'intention de visiter prochainement certains de ces pays afin de mieux évaluer la situation.

Kenya

46. Au Kenya, le PNUD, en collaboration avec le Gouvernement, d'autres organismes de l'ONU et des ONG, a élaboré un programme destiné à faciliter le retour d'environ 300 000 personnes déplacées, qui ont fui les conflits ethniques depuis 1991. Le programme prévoit une médiation entre les groupes ethniques, l'offre d'une assistance matérielle et le lancement de programmes de développement. D'après les informations reçues, le programme serait long à se mettre en place et la plupart des personnes déplacées n'auraient pas encore pu retourner sur leurs terres d'origine. Le représentant s'est entretenu avec les organismes des Nations Unies à Nairobi et a fait part de son intérêt pour le programme. Le représentant, qui a demandé l'autorisation d'entreprendre une mission au Kenya, attend actuellement la réponse du Gouvernement.

Tadjikistan

47. La guerre civile qui a fait rage pendant six mois au Tadjikistan en 1992 a provoqué le déplacement de plus 500 000 personnes, le plus souvent à l'intérieur du territoire. Depuis mars 1993, la plupart de ces personnes seraient retournées dans leur région d'origine avec l'aide du HCR et du CICR. Le retrait anticipé du HCR risquant d'entraîner l'aggravation de certains problèmes de protection, il est nécessaire de continuer à suivre la situation. L'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le CICR ont accepté d'assurer certaines fonctions de protection des rapatriés. Il est également rassurant de savoir que les projets de réinsertion lancés par le HCR dans les régions de rapatriement seront poursuivis par le PNUD et d'autres organismes de développement. Le représentant étudie actuellement avec le Gouvernement la possibilité d'entreprendre une mission au Tadjikistan.

Fédération de Russie (Tchéchénie)

48. Le déclenchement du conflit en Tchéchénie en décembre 1994 a entraîné des déplacements massifs en Fédération de Russie. En janvier 1995, 150 000 personnes avaient fui la zone de conflits pour se réfugier dans les régions autonomes voisines d'Ingouchie, du Daghestan et d'Ossétie du Nord, et dans la région russe de Stavropol, tandis que 260 000 personnes déplacées étaient restées en Tchéchénie. En mai 1995, un représentant du Haut Commissaire aux droits de l'homme a entrepris une mission en Fédération de

Russie, y compris en Tchétchénie et en Ingouchie, afin de procéder à une évaluation globale de la situation des droits de l'homme en Tchétchénie et à une estimation des besoins, et de définir le rôle que pourrait jouer l'ONU dans la défense et la protection des droits de l'homme dans la région. Le représentant a suivi avec attention le dialogue qui s'est instauré entre le Haut Commissaire et les autorités de la Fédération de Russie concernant la protection des droits de l'homme en Tchétchénie, notamment pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.

Turquie

49. On estime qu'il y a en Turquie du sud-est 2 millions de personnes déplacées, essentiellement à la suite des campagnes du Gouvernement turc contre le mouvement de guérilla du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Le 4 avril 1995, en réponse à l'invasion de l'Iraq par la Turquie le 20 mars 1995, le représentant, le Président du Groupe de travail de la détention arbitraire, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de la torture et le Président du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, ont lancé un appel pressant au Gouvernement pour qu'il prenne toutes les mesures nécessaires afin de garantir la protection du droit à la vie et à l'intégrité physique et mentale des populations turques et iraqiennes de souche kurde. Le 6 avril, le Gouvernement a répondu que les signataires de l'appel n'avaient pas pour mandat de contrôler les faits et gestes des États dans les conflits armés, arguant que cela relevait du domaine du droit international humanitaire. Soulignant que le droit relatif aux droits de l'homme est applicable en toutes circonstances, y compris dans les conflits armés, que ceux-ci se déroulent dans une région sous contrôle de l'État ou dans une région où l'État est représenté, une lettre datée du 10 mai a réitéré l'appel commun du 4 avril. Dans sa réponse du 16 juin, le Gouvernement a indiqué que sa position sur la question demeurait inchangée. Entre-temps, le représentant avait engagé un dialogue avec le Gouvernement concernant la possibilité d'une mission en Turquie.

III. COLLECTE DE L'INFORMATION

A. Sources d'informations

50. Pour pouvoir exercer son mandat, le représentant doit disposer d'informations crédibles et à jour. À l'heure actuelle, les principales sources d'information disponibles sur les personnes déplacées sont celles fournies par les missions d'établissement des faits, les rapports d'autres mécanismes des Nations Unies chargés des questions des droits de l'homme, les rapports des institutions des Nations Unies sur le terrain, les rapports des ONG et les communications des gouvernements. Les agents déployés sur le terrain sous les auspices du Haut Commissaire aux droits de l'homme dans les régions comptant de nombreuses personnes déplacées constituent également une source potentielle d'informations.

B. Élaboration d'un système d'information

51. Il faut systématiser la collecte de l'information afin de pouvoir fournir un ensemble de renseignements sur les divers aspects des déplacements internes, notamment sur la manière dont le problème se manifeste dans des pays particuliers, sur les remèdes qui y sont apportés par les gouvernements et la communauté internationale ainsi que sur les lacunes qui restent à combler. À l'heure actuelle, l'absence d'un mécanisme permettant de centraliser, au sein du système des Nations Unies, les informations collectées sur les personnes déplacées se fait cruellement sentir. Un centre d'information créé sur le modèle du Centre de documentation sur les réfugiés créé par le HCR, mais consacré exclusivement aux personnes déplacées, permettrait d'identifier tous les cas de déplacement et de rassembler toutes les informations disponibles. Il a également été suggéré que les ONG établissent des réseaux d'information en collaboration avec le représentant et que des réseaux régionaux d'échanges d'informations soient créés. La coopération dans ce domaine doit être encouragée. Un système d'information consacré aux cas graves de déplacement interne aiderait grandement à identifier les problèmes des populations déplacées et à alerter les organismes des Nations Unies quant aux situations nécessitant leur attention.

Alerte rapide

52. Si les gouvernements et les ONG lancent régulièrement des appels pour que des systèmes plus élaborés d'alerte rapide soient créés au sein du système des Nations Unies, l'expérience a montré que l'alerte rapide est vaine s'il n'y a pas "d'écoute rapide" de la part de la communauté internationale. Cette année, la consultation ad hoc sur l'alerte rapide relative aux nouveaux courants de réfugiés et de personnes déplacées a présenté son rapport final au Comité administratif de coordination (CAC) pour qu'il examine ses conclusions et recommandations. Le représentant voudrait être étroitement associé aux activités d'alerte rapide afin d'être mieux à même d'identifier les situations qui pourraient conduire à des déplacements massifs et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face.

IV. NORMES JURIDIQUES

53. Il n'existe actuellement pas de définition claire des principes juridiques applicables aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ni d'instrument traitant des besoins particuliers de ces dernières. Un instrument de ce type serait particulièrement utile lorsque le représentant et les organisations d'aide humanitaire s'entretiennent avec les autorités des pays concernés. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires ont tous deux souligné qu'il importait d'établir un cadre juridique concernant les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

A. Élaboration du cadre juridique

54. Dans l'étude générale qu'il a réalisée en 1993, le représentant a conclu qu'il serait judicieux d'établir une compilation annotée des normes internationales en matière de protection des droits des personnes déplacées, de

perfectionner ces normes et de les réunir dans un ensemble de principes. À la demande du représentant, la compilation de ces normes internationales a été entreprise par trois organisations très réputées : l'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme (Vienne), qui a publié un document à ce sujet, la Société américaine de droit international et l'International Human Rights Law Group (Washington), qui en ont publié conjointement un autre (ces deux documents figurent dans les documents E/CN.4/1995/50 et Add.3 et E/CN.4/1995/CRP.1). Une table ronde organisée par le Gouvernement autrichien en octobre 1994 a donné l'occasion d'examiner ces documents à des spécialistes et à des représentants d'organisations internationales qui sont convenus de les fusionner en un seul document qui déterminerait les besoins des personnes déplacées et les normes juridiques permettant d'assurer leur protection. Ce document a été établi et soumis à l'examen de deux autres tables rondes, l'une tenue à Genève en mai 1995 et l'autre à Washington, en septembre 1995, et sera présenté pour examen à la Commission des droits de l'homme lors de sa cinquante-deuxième session. Une nouvelle réunion d'experts, qui devrait se tenir à Vienne en 1996, doit entreprendre l'élaboration du cadre juridique applicable aux personnes déplacées à partir de la compilation et des commentaires y relatifs.

55. Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1995/50, par. 111 et 112), le représentant a indiqué quelques domaines où le droit international présentait des lacunes, et un certain nombre de matières dans lesquelles des normes précises pourraient améliorer la protection des personnes visées (E/CN.4/1995/50, par. 135). Il y a par exemple des domaines dans lesquels le droit n'assure pas aux personnes déplacées une protection suffisante, comme dans le cas de renvoi de force vers des situations très dangereuses, et dans celui des pièces d'identité et d'immatriculation indispensables à l'exercice d'un droit, ou dans les domaines de la protection des organismes de secours, de leurs moyens de transport et de leurs approvisionnements, et de l'accès des organismes humanitaires aux personnes déplacées devant recevoir protection et assistance. Enfin, le Comité des personnes déplacées de l'Association du droit international a conclu que, en matière de déplacements à l'intérieur d'un même pays, le droit international pouvait se subdiviser de la manière suivante : droit applicable avant l'apparition de la situation provoquant le déplacement; droit applicable à la situation des personnes déplacées; droit à appliquer pour résoudre les problèmes soulevés par les déplacements (E/CN.4/1995/50, par. 137). Le cadre juridique à élaborer tiendra compte de ces différents domaines du droit.

56. Le travail entrepris par le représentant pour faire la synthèse des normes internationales actuellement applicables aux personnes déplacées dans leur propre pays et élaborer un cadre juridique a été très largement soutenu, notamment par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (qui a adopté une conclusion en octobre 1994), et a été appuyé dans le document d'Addis-Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de la population en Afrique (adopté au Séminaire OUA/HCR en 1994) et la Déclaration de San José sur les réfugiés et les personnes déplacées (adoptée en décembre 1994 par les experts des États membres de l'Organisation des États américains); le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a fait ressortir l'importance du rôle que jouait le représentant en faisant converger les droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit des réfugiés en un système applicable aux personnes

déplacées dans leur propre pays (E/CN.4/1995/50, par. 138). Enfin, il convient de noter que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a récemment adopté une résolution sur la liberté de circulation (résolution 1995/13) dans laquelle, entre autres choses, elle affirme le droit des personnes à vivre en paix dans leur propre foyer, sur leurs terres et dans leur pays, ainsi que le droit des réfugiés et des personnes déplacées à revenir, dans des conditions de sécurité et de dignité, dans leur pays d'origine et/ou – sur le territoire de ce pays – dans leur lieu d'origine ou celui de leur choix et demande instamment aux gouvernements et aux autres intéressés de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre fin immédiatement à toutes les pratiques de déplacement forcé, de transfert de population et de "nettoyage ethnique".

B. Problèmes de définition

57. Le représentant du Secrétaire général, dans l'exercice de son mandat, s'est guidé sur la définition des personnes déplacées dans leur propre pays qui figure dans le rapport de 1992 du Secrétaire général (E/CN.4/1992/23, par. 17) et selon laquelle ces personnes sont "des personnes qui ont été forcées de fuir leur foyer soudainement ou de manière imprévue et en grand nombre par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays". Cependant, cette définition demande à être révisée. La table ronde de juristes tenue à Vienne a contesté l'utilisation du terme "foyer" et des expressions "en grand nombre" et "leur propre pays" et a proposé de modifier la définition en question comme suit : "Personnes ou groupes de personnes qui ont été forcées de fuir leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, soudainement ou de manière imprévue, par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et qui n'ont pas traversé une frontière nationale reconnue comme telle au plan international".

58. Les deux définitions susmentionnées tiennent l'une et l'autre compte des deux éléments essentiels du déplacement interne, à savoir le déplacement par la force et le fait de rester à l'intérieur des frontières de son pays. De même, toutes deux énumèrent les causes du déplacement mais des divergences ont surgi relativement à cette question. L'une des vues avancées consiste à limiter le champ d'application de la définition aux personnes qui, si elles avaient quitté leur propre pays, seraient considérées comme des réfugiés⁸, conformément aux définitions plus larges des réfugiés qui figurent dans la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine et la Déclaration de Carthagène de 1984 et à celles qui ont été employées par la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA)⁹ de 1989 et le Mécanisme permanent de consultation chargé des personnes déplacées dans les Amériques (CPDIA)¹⁰. Ces définitions insistent sur la crainte de persécutions et sur le besoin de protection contre les violations des droits de l'homme à grande échelle qui accompagnent généralement les troubles internes et les conflits armés; elles cadrent bien avec les préoccupations de la Commission concernant les personnes déplacées et avec l'action qu'elle mène en leur faveur. Toutefois, l'assimilation des personnes déplacées à des réfugiés ne fait pas l'unanimité dans la mesure où elle ne permet pas de tenir compte des personnes déplacées du fait de catastrophes naturelles ou d'autres événements tels qu'une réinstallation

consécutives à la mise en oeuvre de projets de développement ou due à des circonstances économiques ou écologiques.

59. D'aucuns se demandent s'il est vraiment nécessaire d'établir une définition compte tenu du fait que le droit à l'assistance et à la protection devrait être accordé en fonction non pas de critères formels mais du besoin que l'on peut avoir de cette assistance et de cette protection. Et, de fait, lorsque l'ensemble d'une population est en danger, tous ceux qui ont besoin d'assistance et de protection devraient être secourus, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, mais il n'en faut pas moins reconnaître que les personnes déplacées ont souvent en commun des problèmes et des caractéristiques qui doivent être clairement définis. Trop souvent, la définition des populations considérées comme nécessitant assistance et protection s'applique de manière insuffisante aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il est incontestable, par exemple, qu'il y a une énorme différence entre la manière dont la communauté internationale perçoit et traite les réfugiés et celle dont elle perçoit et traite les personnes déplacées, même lorsque les uns et les autres ont affaire à des problèmes similaires, dans des circonstances parfois presque identiques. Le principal objet de la définition ne doit pas être de créer une nouvelle catégorie de personnes ayant des droits spéciaux mais de veiller à ce que des mesures de protection considérées comme un droit lorsqu'il s'agit de certaines personnes placées dans certaines situations puissent s'appliquer à d'autres personnes se trouvant dans des situations analogues et, par là, de promouvoir une politique des droits de l'homme plus harmonieuse et plus cohérente.

V. MÉCANISMES INSTITUTIONNELS

60. Aucune organisation internationale n'ayant pour mandat spécifique de s'occuper des personnes déplacées dans leur propre pays, le moyen le plus efficace de s'acquitter de cette tâche, à ce stade, serait de s'appuyer sur les capacités et les organisations existantes. Ces dernières années, la communauté internationale s'est montrée de plus en plus disposée à assumer davantage de responsabilités à l'égard des personnes déplacées. Certes, le devoir de les aider et de les protéger incombe au premier chef à leur pays d'origine mais, lorsque celui-ci n'est pas à même de respecter les normes juridiques minima requises par le droit international humanitaire ou par les instruments relatifs aux droits de l'homme, ou n'y est pas disposé, force est alors parfois de demander l'assistance de la communauté internationale. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, des organismes intergouvernementaux, régionaux et non gouvernementaux s'emploient activement à étudier de nouveaux moyens d'apporter une assistance et une protection accrues aux personnes déplacées et une démarche plus cohérente commence incontestablement à se faire jour dans ce domaine.

61. Le représentant s'est acquitté de son mandat à l'égard des personnes déplacées en étroite coopération avec les organisations internationales concernées. Il est resté en contact étroit avec le Secrétaire général, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, l'Administrateur du PNUD, le Directeur exécutif du PAM, le Président du CICR et les hauts responsables des bureaux régionaux de ces

organisations en vue d'établir des liens de coopération avec eux et d'obtenir des informations sur l'évolution de la politique adoptée à l'égard des personnes déplacées et de la situation de ces dernières. Il a également pris une part active aux travaux de l'équipe spéciale interorganisations chargée des personnes déplacées dans leur propre pays, dont le Département des affaires humanitaires assure la présidence. Au cours de ses déplacements sur le terrain, le représentant s'est entretenu longuement avec les responsables de bureaux extérieurs d'organismes des Nations Unies et des représentants d'organisations humanitaires.

A. Organismes des Nations Unies et autres organisations internationales

62. Le système des Nations Unies n'a pas encore élaboré de plan général d'optimisation de ses capacités d'intervention face à des situations de déplacement interne mais l'action de toutes les organisations humanitaires s'occupant des personnes déplacées a sensiblement évolué. Dans le rapport qu'il a présenté à la Commission des droits de l'homme, le représentant a examiné les capacités d'action de ces organisations et le rôle qu'elles jouent en faveur des personnes déplacées (E/CN.4/1995/50, par. 139 à 174)¹¹. On en trouvera ci-après un bref résumé, plus particulièrement axé sur la protection.

63. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Bien que son mandat ne s'applique pas aux personnes déplacées dans leur propre pays, le HCR intervient de plus en plus souvent dans des situations de déplacement interne, à la demande du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale. En 1993, il a adopté des critères d'intervention en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays selon lesquels il doit assumer "la responsabilité primordiale" dans des situations qui ont "un lien direct" avec ses activités de base en faveur des réfugiés. Le HCR n'intervient pas dans toutes les situations de déplacement interne mais lorsqu'il intervient dans des situations de ce type, ses activités combinent généralement assistance, protection et aide à la réintégration. Il a constaté que l'action qu'il mène en vue de défendre les droits fondamentaux et l'intégrité physique des personnes déplacées soulève de nombreuses difficultés, dont un rapport récent sur son expérience opérationnelle en la matière présente d'ailleurs une analyse détaillée¹². Nombreux sont ceux qui redoutent que ses interventions de plus en plus nombreuses en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays ne l'empêchent de s'acquitter pleinement de sa responsabilité première, qui est de venir en aide aux réfugiés dans les pays d'asile, ce à quoi il objecte qu'il n'est pas toujours raisonnable ni possible d'établir une distinction entre réfugiés et personnes déplacées sur le terrain. L'Assemblée générale a demandé au HCR de continuer à protéger et à aider les personnes déplacées dans leur propre pays et a reconnu l'intérêt de son étroite coopération avec le représentant et le CICR dans ce domaine.

64. Comité international de la Croix-Rouge. De toutes les organisations qui s'occupent des personnes déplacées dans leur propre pays, le CICR (qui n'est pas un organisme des Nations Unies) est celle qui a le plus clairement vocation de leur apporter à la fois assistance et protection, tout au moins lorsqu'elles sont des victimes civiles de conflits armés. Dans ce cas, le CICR s'assure que les Conventions de Genève du 12 août 1949 sont appliquées. L'un de ses points forts est qu'il protège indifféremment toutes les parties à des situations de

conflit et réussit généralement à porter secours à des personnes avec lesquelles les autres organismes humanitaires ne parviennent pas à entrer en contact sauf lorsque certains États ne l'autorisent pas à entrer sur leur territoire, refusent d'admettre qu'ils ont affaire à un conflit armé de dimension nationale ou l'empêchent d'intervenir sous prétexte que les déplacements internes ne sont pas liés à un état de guerre. Bien que son indépendance rende parfois sa collaboration avec d'autres organismes malaisée, le CICR est parvenu, ces dernières années, à collaborer plus étroitement avec les organismes des Nations Unies dans des situations d'urgence humanitaire.

65. Programme des Nations Unies pour le développement. Dans la plupart des situations d'urgence, les représentants résidents du PNUD exercent les fonctions de coordonnateurs résidents du système des Nations Unies et en tant que tels, ils sont chargés d'"assurer la coordination de l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays", en étroite coopération avec les gouvernements, les donateurs et les organismes des Nations Unies oeuvrant sur le terrain (résolution 44/136 de l'Assemblée générale). Quand il s'agit de questions de protection, la plupart des coordonnateurs résidents craignent qu'en les abordant ils ne compromettent leur principale responsabilité de représentants résidents chargés de gérer des programmes de développement en étroite coopération avec les gouvernements. En outre, un certain nombre de gouvernements se sont opposés à ce que les questions humanitaires et de droits de l'homme soient mêlées aux thèmes de développement¹³. Un nombre de plus en plus important de coordonnateurs résidents constatent en même temps que la fourniture de l'assistance et les problèmes de protection sont souvent imbriqués et que les questions de protection des droits de l'homme sont du ressort de toutes les activités des Nations Unies au titre de la Charte. Lorsque les coordonnateurs résidents ne sont pas en mesure de soulever des questions de protection, ils devraient pouvoir établir des relations de travail plus étroites avec ceux qui le peuvent. Dans le cas précis des déplacements internes, ils devraient pouvoir entrer en contact avec le représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays et l'Équipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays. L'Administrateur du PNUD a manifesté un vif intérêt pour les travaux du représentant et une relation de coopération avec les coordonnateurs résidents a commencé de s'établir et promet de faciliter grandement l'exercice du mandat du représentant.

66. Fonds des Nations Unies pour l'enfance. L'UNICEF s'est trouvé mobilisé dans de nombreuses situations de déplacement interne du fait des efforts qu'il déploie pour améliorer la vie des femmes et des enfants en fournissant des services dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, de la nutrition et de l'assainissement. Bien qu'il s'occupe surtout de secours et de développement, l'UNICEF s'est attaqué aux problèmes de protection lorsqu'ils ont une incidence sur la distribution de l'assistance en négociant des accords relatifs à des couloirs humanitaires, tels que "Opération survie au Soudan", ou en organisant des opérations transfrontières. L'UNICEF a également été l'un des principaux organismes à plaider en faveur de la Convention relative aux droits de l'enfant et cette convention lui a ensuite permis de renforcer son autorité dans le domaine de la protection des enfants. En 1995, l'UNICEF a élaboré un ensemble de principes directeurs à l'intention de tous les organismes fournissant une assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays, qui

comprennent des dispositions sur la protection des droits fondamentaux de ces personnes.

67. Programme alimentaire mondial. Les personnes déplacées dans leur propre pays représentent la catégorie la plus importante de bénéficiaires du PAM, soit environ 35 % des 57 millions de personnes auxquelles le PAM fournit une assistance. En fournissant une aide alimentaire, le PAM contribue également à des projets de retour, de réinstallation et de développement destinés à des personnes déplacées dans leur propre pays. Si les questions de protection ne relèvent pas de son mandat, il négocie cependant l'accès et le passage de ses denrées et de son personnel et a également adressé lui-même des protestations; mais il demande à d'autres d'intercéder en sa faveur.

68. Organisation mondiale de la santé. En surveillant la situation médicale et les systèmes de soins de santé dans ses États membres, l'OMS est amenée à s'occuper de situations de déplacements internes lorsque les services de santé ont été perturbés ou lorsqu'un groupe spécifique de personnes déplacées a été identifié comme "spécial" et nécessité l'intervention de l'OMS dans son domaine de compétence. Ce n'est que récemment que l'OMS a commencé à intervenir dans des situations d'urgence. En 1991, elle a mis au point un programme de préparation aux situations d'urgence (Santé et développement pour les populations déplacées) et en 1993, elle a réorganisé sa division des urgences et de l'action humanitaire. Son conseil exécutif et l'Assemblée mondiale de la santé ont jugé qu'elle devait jouer un rôle plus actif dans les situations d'urgence et dans les initiatives lancées en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays et d'autres.

69. Organisation internationale pour les migrations. De par sa constitution, l'OIM a expressément pour mandat de fournir une aide à la migration aux "personnes déplacées" (tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de leur propre pays) avec le consentement de l'État concerné. À ce titre, elle est chargée d'organiser les transports, les évacuations et les retours, d'analyser les courants migratoires, de mettre au point des systèmes d'information sur la population et d'apporter une assistance technique. Elle a commencé récemment à s'occuper du retour et de la réinstallation des personnes déplacées, par exemple au Pérou. Pour l'OIM, la protection et l'assistance sont imbriquées, mais quelques-unes des activités entreprises par l'OIM soulèvent des questions de protection qui doivent être réglées à la fois par l'OIM et par d'autres organisations qui s'occupent d'activités de ce genre. Par exemple, lorsqu'il s'agit de transporter des gens vers des pays déchirés par la guerre ou de déplacer des groupes ethniques d'une partie d'un pays à l'autre, il importe de savoir si ces déplacements sont volontaires et s'il existe des garanties de sécurité suffisantes pour permettre le retour. Si l'OIM est liée par un certain nombre de garanties et de directives énoncées dans sa constitution, il faudrait envisager d'accroître la surveillance en collaboration avec des organismes des droits de l'homme pour s'assurer que la protection des personnes concernées est effectivement garantie pendant leur retour et leur réinstallation. De même, on devrait envisager d'élaborer des critères et directives supplémentaires.

70. Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a pour mandat général de promouvoir et protéger la jouissance effective des droits de l'homme, peut

approuver et appuyer les efforts visant à fournir une meilleure protection aux personnes déplacées dans leur propre pays et est à même de soulever des cas précis de déplacement interne lors de ses discussions avec les gouvernements. En particulier, il a activement participé aux préparatifs de la prochaine conférence sur les réfugiés, les rapatriés, les personnes déplacées et des personnes participant à des migrations apparentées dans les pays de la Communauté d'États indépendants et dans certains États voisins. Il a tenu à s'assurer que les recommandations émises par des représentants et rapporteurs de la Commission étaient appliquées, et a précisé en particulier qu'il appuyait les travaux du représentant. Le Haut Commissaire se soucie particulièrement de renforcer la capacité du Centre pour les droits de l'homme et de la Commission des droits de l'homme de réagir rapidement en cas de situations d'urgence dans le domaine des droits de l'homme. Sous son autorité, des agents d'exécution s'occupent actuellement de l'aspect droits de l'homme des déplacements internes au Rwanda, au Cambodge, en Croatie, en Bosnie-Herzégovine et au Burundi.

71. Département des affaires humanitaires. La nécessité d'une coordination plus efficace de l'assistance humanitaire a conduit à la création en 1991 du poste de coordonnateur des secours d'urgence (ou Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires) et, par la suite, du Département des affaires humanitaires. Le Département est notamment chargé de déterminer quelles situations d'urgence humanitaire nécessitent des mesures de coordination de la part de l'Organisation des Nations Unies, de répartir les responsabilités entre les organismes oeuvrant sur le terrain et de coordonner les appels de fonds pour mobiliser des contributions. Comme indiqué plus haut, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires maintient également des liens directs avec les bureaux extérieurs par l'intermédiaire des coordonnateurs résidents qui lui font rapport lorsqu'ils s'occupent de questions humanitaires. L'un des rôles les plus importants du Secrétaire général adjoint est de se faire l'avocat des causes humanitaires pour le système des Nations Unies, et notamment des situations de déplacement interne. Bien que le Département des affaires humanitaires n'ait pas de responsabilité en matière de protection, il ne peut ni coordonner une assistance d'urgence ni négocier l'accès aux zones d'urgence de manière efficace sans reconnaître que l'assistance humanitaire et la protection sont indissociablement liées.

B. Renforcement des arrangements de collaboration

72. Mobiliser et coordonner les capacités existantes pour agir avec efficacité et en temps utile permettrait de répondre de manière plus adéquate aux besoins des populations déplacées dans leur propre pays. En vue de mettre en place un système mieux coordonné pour répondre aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées, le Comité permanent interorganisations a décidé en décembre 1994 que le Coordonnateur des secours d'urgence serait au sein du système des Nations Unies le responsable chargé de centraliser les demandes d'assistance et de protection relatives à des situations de déplacement interne existantes ou en formation et nécessitant une intervention internationale coordonnée. Cette recommandation est l'une des plus importantes de l'étude complète que le représentant a soumise à la Commission des droits de l'homme en 1994 et constitue une première étape d'importance dans l'édification d'un système plus cohérent de règlement de la question des personnes déplacées dans leur propre pays. Le Comité permanent interorganisations a également

reconstitué son Équipe spéciale interorganisations sur les personnes déplacées dans leur propre pays (dont fait partie le représentant) et lui a confié un nouveau mandat. L'Équipe spéciale a été autorisée notamment à examiner les situations actuelles donnant lieu ou pouvant donner lieu à des déplacements internes, à évaluer les besoins d'assistance et de protection des populations touchées, et à recommander une division du travail entre les institutions et organismes intéressés pour répondre à ces besoins. Ce n'est que dans les cas où l'Équipe spéciale ne pourra parvenir à un consensus que le Comité permanent interorganisations ou son groupe de travail seront saisis de la question. Au niveau local, le Coordonnateur des secours d'urgence, dans une lettre du 31 juillet 1995, a confié la responsabilité de la coordination dans le pays à l'Équipe des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe qui est présidée par le représentant ou coordonnateur résident, ou à d'autres mécanismes établis sur le terrain pour faire face à une crise humanitaire précise. Prises ensemble, ces mesures visant à renforcer la coordination pourraient, si elles sont bien appliquées, améliorer sensiblement les moyens de répondre aux besoins des personnes déplacées.

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

73. Bien que les personnes déplacées dans leur propre pays aient autant besoin d'assistance que de protection, la plupart des efforts faits en leur faveur sur le plan international sont, comme on l'a signalé plus haut, surtout axés sur les secours. Dans les situations d'urgence, les évaluations des besoins établies par l'ensemble des organisations ne concernent souvent pas la sécurité physique de la population touchée. Les spécialistes envoyés pour évaluer des situations d'urgence ont généralement des compétences en matière de distribution de denrées alimentaires, de nutrition, de santé et d'hébergement, mais ne savent pas comment faire face aux problèmes de droits de l'homme et de protection des populations touchées.

74. Reconnaissant la nécessité de mieux intégrer les droits de l'homme et les préoccupations humanitaires dans les activités d'assistance de ses membres, le Comité permanent interorganisations a décidé en décembre 1994 d'inviter le représentant du Secrétaire général et le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme à ses réunions chaque fois que des questions relevant de leurs mandats respectifs sont débattues. On progresse dans la définition d'une approche globale traitant à la fois de la protection et de l'assistance.

75. Toutefois, il faut que les organismes humanitaires et ceux qui s'occupent des droits de l'homme aient des discussions plus approfondies sur les moyens de mieux assurer la protection des personnes déplacées se trouvant dans des situations d'urgence. Dans des pays comme le Rwanda et la Bosnie-Herzégovine, les difficultés que pose la protection des droits de l'homme n'ont été que trop évidentes. Il importe que les organismes de secours et de développement examinent dans quelle mesure ils pourraient se pencher davantage sur les problèmes de protection qui entravent la fourniture de l'assistance et que les organismes de défense des droits de l'homme développent leur capacité opérationnelle dans ce sens.

D. Élargissement du rôle des organismes de défense des droits de l'homme

76. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 a souligné combien il était important que les organismes chargés des droits de l'homme attachent une attention particulière à la question du déplacement interne, et le Centre pour les droits de l'homme s'est engagé, dans la limite des ressources disponibles, à assumer un rôle plus actif en s'attaquant aux causes premières et aux effets du déplacement et en assurant une protection et une assistance plus efficaces aux personnes déplacées¹⁴.

77. Renforcer la présence internationale dans des lieux où des problèmes de protection se posent est un moyen radical pour les organismes de défense des droits de l'homme de contribuer à assurer une meilleure protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Comme l'ont démontré les événements en El Salvador, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, des spécialistes des droits de l'homme peuvent jouer un rôle important en recueillant des informations, en vérifiant les besoins en matière de protection, en contactant les autorités locales à ce sujet, en avertissant les gouvernements et la communauté internationale des problèmes qui nécessitent leur attention et en participant aux opérations de rapatriement elles-mêmes. À condition d'acquérir davantage d'expérience et de formation, les organismes de défense des droits de l'homme devraient bientôt être mieux à même de remédier aux lacunes du système actuel de protection sur le terrain. En outre, dans le cadre de son programme de services consultatifs et d'assistance technique, le Centre pour les droits de l'homme pourrait aider à renforcer les institutions nationales de protection des droits de l'homme et soutenir la nomination de médiateurs et l'adoption d'autres moyens visant à protéger les personnes déplacées dans leur propre pays. Le Centre pourrait aussi assurer la formation juridique et pratique du personnel des organisations humanitaires et de celui des forces de maintien de la paix en matière de droits de l'homme, pour qu'il soit mieux préparé à s'occuper des personnes déplacées.

E. Différentes options pour une réforme institutionnelle

78. La volonté croissante de la communauté internationale d'assumer une plus grande part de responsabilité à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays ne devrait pas faire oublier que le système des Nations Unies ne s'occupe pas du tout ou trop peu de nombreuses situations de déplacement interne, parce qu'il n'existe toujours pas d'organisation, ou d'ensemble d'organisations, ayant pour mandat de répondre aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées dans leur propre pays. Mais l'idée de créer un nouvel organisme qui serait chargé de ces responsabilités ne suscite à l'heure actuelle ni le soutien politique voulu ni les ressources nécessaires. En outre, on a fait remarquer que les personnes déplacées dans leur propre pays ont des besoins qui correspondent à toute la gamme de compétences des organismes des Nations Unies et que la création d'un nouvel organisme risquerait d'entraîner des doubles emplois des ressources et des capacités existantes.

79. Au lieu de créer un nouvel organisme, on pourrait élargir le mandat d'une organisation déjà en place pour qu'il englobe les besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays. Sur les plans tant

juridique qu'opérationnel, le HCR a en général été considéré comme l'institution la mieux à même de traiter de cette question. Toutefois, le Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés a fait remarquer que l'ampleur du problème dépassait largement la capacité de l'organisation. Le Haut Commissaire a défini très clairement les limites et les conditions dans lesquelles le HCR avait pour mandat d'entreprendre des activités en faveur des personnes déplacées et a réclamé une forme de collaboration¹⁵.

80. Toutefois, si l'on penche pour une approche faisant intervenir tout le système, la première mesure d'importance doit être la création d'un mécanisme efficace de coordination qui répartirait les responsabilités lorsqu'une situation grave de déplacement interne apparaît et s'assurerait que les besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées dans leur propre pays sont dûment pris en compte. La décision récente du Comité permanent interorganisations faisant du Coordonnateur des secours d'urgence le principal interlocuteur chargé de centraliser les demandes d'assistance et de protection, et la reconstitution de l'Équipe spéciale sur les personnes déplacées dans leur propre pays avec un mandat élargi devraient permettre de mieux coordonner les activités dans ce domaine. Étant donné que ces mécanismes viennent tout juste d'être mis en place, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité du nouveau système ou pour estimer quelle autre option s'avérerait plus efficace.

F. Le mandat du représentant

81. Dans le cadre de l'approche interorganisations actuelle, le rôle du représentant consiste à servir de lien et de catalyseur entre les divers organismes des Nations Unies qui s'occupent de la formulation des politiques et des programmes opérationnels en faveur des personnes déplacées. Étant donné qu'il participe aux travaux du Comité permanent interorganisations et de l'Équipe spéciale, le représentant peut plaider la cause des personnes déplacées et veiller à ce que les critères en matière de protection et de droits de l'homme soient suffisamment compris et pris en compte dans la planification et l'exécution des activités en faveur des personnes déplacées. Comme la protection ne relève pas du mandat du Coordonnateur des secours d'urgence tel qu'il est défini à l'heure actuelle, le mandat du représentant peut être considéré comme complémentaire en ce qui concerne les personnes déplacées dans leur propre pays.

82. Mais pour que le représentant puisse s'acquitter comme il convient de ses responsabilités, il faut renforcer sa capacité d'action. Comme on l'a déjà signalé, il existe un écart considérable entre les objectifs du mandat du représentant et sa capacité de les réaliser. C'est pourquoi le représentant s'est adressé à des personnes et à des institutions ne faisant pas partie du système des Nations Unies pour qu'elles l'aident à s'acquitter de ses responsabilités. Aussi importante que soit cette assistance, certaines mesures devraient néanmoins être prises au sein du système des Nations Unies. Des ressources et du personnel supplémentaire sont nécessaires pour accroître le nombre des missions d'enquête et de suivi qui peuvent être entreprises par le représentant, son personnel, ou des experts volontaires. On renforcerait aussi sensiblement le mandat en affectant des fonctionnaires dans des zones où se trouve un grand nombre de personnes déplacées. En outre, il serait utile de

charger un fonctionnaire de rang élevé d'aider à gérer les activités entrant dans le cadre du mandat, de jouer un rôle dans le processus de prise de décisions interorganisations et dans la représentation à un niveau approprié lors des réunions. Un appui administratif et des services de secrétariat adéquats sont également nécessaires. Ce sont là des services minimes mais essentiels qui pourraient beaucoup contribuer à accroître l'efficacité du mandat.

VI. ORGANISATIONS RÉGIONALES ET ONG

83. Étant donné le caractère mondial des déplacements internes, il est essentiel que la communauté internationale puisse compter sur une action du système des Nations Unies mais aussi des organismes extérieurs pour répondre comme il convient aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. En particulier, il est nécessaire que le système des Nations Unies coopère davantage avec les institutions régionales et avec les ONG, lesquelles jouent un rôle de plus en plus important en matière de déplacement interne. Dans son rapport à la Commission, le représentant a présenté les faits importants survenus au niveau régional en particulier dans les Amériques (E/CN.4/1995/50, par. 213 à 242). Depuis lors, de nouvelles initiatives – qu'on exposera brièvement ci-après – ont été lancées en Afrique, dans le monde arabe et en Europe.

84. La Conférence régionale sur l'assistance aux réfugiés, rapatriés et aux personnes déplacées dans la région des Grands Lacs, tenue à Bujumbura en février 1995, sous les auspices de l'OUA et du HCR, a présenté dans son plan d'action les principes relatifs au rapatriement librement consenti des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et recommandé aux gouvernements des mesures visant à créer des conditions favorables à un retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées. Plus récemment, en août 1995, une conférence régionale sur le statut juridique des réfugiées et des femmes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Afrique, organisée sous l'égide du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), de l'OUA et du HCR à Addis-Abeba, a préconisé le renforcement de la protection juridique accordée aux femmes déplacées et des dispositions d'ordre institutionnel en vue de la protection et de la promotion des droits de celles-ci.

85. En juin 1995, un séminaire régional sur le déplacement des populations à l'intérieur des pays arabes, les droits de l'homme et le droit international humanitaire s'est tenu à Tripoli sous l'égide de l'OIM, du FNUAP, du HCR et du CICR. La conférence a adopté plusieurs recommandations dans lesquelles elle a notamment demandé aux pays arabes qui n'avaient pas encore ratifié la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 ainsi que les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 de le faire, proposé d'étudier l'adoption d'instruments complémentaires en vue d'assurer protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la région et recommandé que chaque État de la région crée un ministère chargé d'aider ses ressortissants à rester dans leur communauté en éliminant les causes éventuelles de ces déplacements, à savoir les carences des services publics et le sous-développement.

86. En ce qui concerne l'Europe, le représentant et le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme ont participé à la préparation de la Conférence de la CEI qui doit se tenir en 1996. Auparavant, en juillet 1994, l'Assemblée parlementaire de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, dénommée maintenant Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe : OSCE) avait adopté la Déclaration de Vienne qui recommandait qu'en cas d'échec de la prévention, l'Organisation protège les personnes déplacées de force et cherche des solutions durables à leur problème. En outre, le Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales est un important mécanisme d'alerte rapide et de diplomatie préventive ayant pour objet d'éviter des conflits entre les minorités, qui débouchent régulièrement sur des déplacements.

87. Les initiatives régionales devraient être encouragées et étendues, car elles peuvent se révéler fort utiles pour trouver une solution aux problèmes que pose le déplacement interne. En Asie, il conviendrait d'inscrire le problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à l'ordre du jour d'organisations régionales telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et des réunions qu'organise dans la région le Centre pour les droits de l'homme. Le représentant a entrepris des consultations en vue de tenir un séminaire et d'encourager l'organisation d'activités sur le problème des personnes déplacées en Asie du Sud-Est.

88. Dans ses rapports à la Commission et à l'Assemblée générale, le représentant a appelé en particulier l'attention sur le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales dans les activités d'assistance et de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Souvent, les ONG sont beaucoup plus en contact direct avec les populations déplacées et entretiennent avec les autorités locales des relations plus étroites que les organismes internationaux qui tendent à travailler avec l'administration centrale. Dans bien des cas, elles continuent d'être présentes quand les organismes internationaux ne sont pas encore sur place ou se sont retirés pour des raisons de sécurité et, de ce fait, représentent parfois la seule voie permettant d'assurer protection et assistance aux personnes déplacées. En outre, elles sont souvent chargées d'ouvrir des "espaces humanitaires" qui ont maintes fois préparé le chemin aux opérations des Nations Unies.

89. Il importe de coordonner l'action des ONG locales et internationales, celle des ONG, du représentant et de la communauté internationale pour promouvoir le partenariat au profit des personnes déplacées. On a constaté qu'il existait une volonté d'établir ces liens dans la Déclaration et le Plan d'action d'Oslo de juin 1994, que les ONG et le HCR avaient adoptés à la Conférence de PARINAC.

VII. ÉLABORATION DES STRATÉGIES

90. L'ampleur et l'intensité des déplacements internes justifient sans aucun doute l'élaboration d'une stratégie mondiale visant à rendre plus efficaces la protection des personnes déplacées, l'assistance qui leur est offerte et les activités de développement entreprises en leur faveur. Au cours de ses missions et de ses multiples concertations avec les organismes et experts, le représentant a relevé un certain nombre d'éléments de cette stratégie.

A. Stratégies d'information

91. Il est important du point de vue stratégique mais très difficile de savoir exactement combien de personnes sont déplacées dans chaque pays. Il est souvent malaisé de connaître le nombre de personnes déplacées et leurs besoins spécifiques en matière d'assistance, de protection et de développement en raison d'une présence insuffisante dans les zones où se trouvent ces personnes et d'une méconnaissance de l'expression "déplacement interne". Il faudrait également résoudre des problèmes d'ordre théorique et technique, par exemple la durée du déplacement, et savoir s'il faut toujours considérer comme des personnes déplacées celles qui se sont établies dans d'autres zones. En l'absence d'une institution spécialement chargée de recueillir les renseignements sur les personnes déplacées, les divers groupes qui recueillent les données utilisent une méthodologie différente.

92. Selon l'étude du Conseil norvégien pour les réfugiés, la plupart des organismes ne calculent pas eux-mêmes le nombre de personnes déplacées dans tel ou tel pays. La plupart d'entre eux s'inspirent des statistiques du HCR qui souvent s'appuient dans une large mesure sur les chiffres fournis par les gouvernements qui peuvent être manipulés pour des raisons politiques ou économiques.

93. Pour essayer véritablement de répondre aux besoins des populations déplacées à l'intérieur de leur pays, il faut au préalable procéder à une évaluation précise. Celle-ci requiert la présence de moyens sur le terrain et la mise en commun des informations de sources gouvernementales et non gouvernementales. Dans certaines régions, les organismes intergouvernementaux ont demandé aux ONG d'évaluer les besoins¹⁶. Cependant, dans d'autres régions, une partie seulement des ONG locales ont les moyens opérationnels et les compétences que requièrent les organismes des Nations Unies pour ces opérations. On a tendance à créer aux fins d'évaluation de plus en plus de liens d'ordre institutionnel entre les organisations internationales et locales, les organisations non gouvernementales nationales, régionales et internationales en constituant d'importants volets. La mise au point de méthodes de collecte des données et d'évaluation des besoins devrait constituer un élément important de la stratégie mondiale visant à trouver une solution au problème des personnes déplacées.

B. Les stratégies de prévention

94. Pour résoudre le problème de plus en plus préoccupant que constitue le déplacement interne, il est essentiel d'arrêter des stratégies de prévention. Les organismes de défense des droits de l'homme des Nations Unies ont à cet égard un rôle important à jouer. Actuellement, les mesures de prévention comprennent un système d'alerte rapide, des appels pressants lancés par les rapporteurs de la Commission chargés d'étudier certaines questions ou la situation dans certains pays, la concertation avec les gouvernements, un mécanisme de protection des minorités et l'envoi sur place de spécialistes des droits de l'homme. Les rapports de la Commission portant sur les causes fondamentales de ces exodes massifs illustrent également les efforts déployés pour prévenir ces situations. En outre, les organismes créés par des instruments relatifs aux droits de l'homme invités à examiner les mesures qu'ils

pourraient prendre pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme, ont pour la plupart adopté des procédures d'urgence et entrepris des missions dans différents pays à des fins de prévention. La création du Haut Commissariat aux droits de l'homme devrait permettre en particulier d'accélérer l'élaboration de stratégies de prévention. Les spécialistes des droits de l'homme déployés sous ses auspices pourraient jouer un rôle important de prévention. Cependant, toutes ces mesures n'en sont qu'à la première phase de leur mise au point et les organismes de défense des droits de l'homme devraient être encouragés à accroître les moyens de prévention dont ils disposent.

95. Les mécanismes de protection des minorités doivent également être renforcés, nombre de personnes déplacées étant membres de groupes minoritaires qui ont été expulsés de force, réinstallés ailleurs et victimes d'autres formes de persécution du fait de leur ethnie ou de leur origine. Les initiatives prometteuses prises récemment comprennent l'adoption par l'Organisation des Nations Unies d'une déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques et la création par la Sous-Commission d'un groupe de travail chargé d'arrêter les stratégies visant à protéger les minorités et à prévenir les conflits.

96. Dans ses rapports de mission, le représentant a mis l'accent sur la nécessité d'appuyer les techniques de prévention visant à rendre autonomes les populations au niveau local. Très souvent, les collectivités locales ont mis en place des stratégies efficaces permettant d'atténuer les effets du déplacement. Les ONG et les organismes internationaux devraient étudier attentivement les stratégies que les populations déplacées ont mises en place, ces mécanismes étant des éléments essentiels de prévention et de protection.

97. Quelles que soient les stratégies de prévention mises en place, il faut s'efforcer de s'assurer que la protection et l'assistance accordées aux personnes déplacées n'entament pas leur liberté de mouvement. Il convient de concilier les stratégies qui encouragent les populations à rester dans leur propre pays et celles qui protègent leur droit de partir pour chercher asile en cas de persécution. En aucun cas le souci d'empêcher des déplacements importants de population ne devrait l'emporter sur la sécurité à long terme des populations déplacées.

C. S'attaquer aux causes profondes

98. Tant qu'on ne se sera pas attaqué aux causes profondes pour trouver des solutions politiques aux conflits, on ne pourra apporter de solution durable à la plupart des problèmes liés aux déplacements internes. L'aide humanitaire et la promotion des droits de l'homme ne sauraient remplacer les efforts politiques plus vastes qu'il faut déployer pour faire progresser la cause de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans un pays donné. En se penchant simultanément sur le problème du droit humanitaire, des droits de l'homme, les aspects politiques et les problèmes de sécurité en cas de situation d'urgence, on crée un climat de confiance qui à son tour a des incidences positives sur la situation des personnes déplacées dans leur propre pays. Dans les stratégies de protection des personnes déplacées, il faudrait s'efforcer de promouvoir une plus grande coordination entre les organes politiques, les organismes d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme des Nations Unies afin de

trouver au problème du déplacement interne des solutions qui se renforcent mutuellement et contribuer ainsi à la cause de la paix et de la sécurité.

D. Stratégies de développement

99. Dans les situations d'urgence, les organismes de secours ont tendance à mettre l'accent sur la satisfaction des besoins à court terme plutôt que sur la formation qui permet de trouver des solutions à long terme. Les organismes de développement, pour leur part, n'ont pas toujours voulu ou pu apporter une assistance aux personnes déplacées, en particulier quand les gouvernements des pays bénéficiaires refusent de prendre en considération les réfugiés ou les personnes déplacées dans l'aide au développement qu'on leur fournit régulièrement. Dans bien des cas, les programmes communautaires, qui ont la faveur des autorités locales et nationales, permettent effectivement d'aider la collectivité locale en cas de besoin.

100. Le Programme d'action adopté par la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) a recommandé que des mesures soient prises pour veiller à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays bénéficient d'une éducation de base, de facilités d'emploi, d'une formation professionnelle ainsi que d'autres services de base et que les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales renforcent l'assistance au développement en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, afin que celles-ci puissent revenir à leur lieu de résidence initial. Il est essentiel que les organismes de secours et d'aide au développement, de concert avec les institutions financières, définissent des stratégies et des programmes en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, dont beaucoup possèdent des qualifications et une expérience professionnelle et dont la survie serait mieux assurée par des projets rémunérateurs et des projets de développement que par des secours. Il conviendrait d'accorder davantage d'attention au lancement de processus régionaux, tels que la CIREFCA¹⁷ dans des régions appropriées, afin d'associer les gouvernements, les ONG et les organismes de développement aux efforts déployés pour intégrer les personnes déplacées aux plans de développement nationaux.

E. Stratégies en faveur des femmes et des enfants

101. Bien que la plupart des personnes déplacées dans leur propre pays soient des femmes et des enfants, bien peu d'attention a été accordée à la nécessité d'enregistrer les violences dont ils ont été les victimes ou d'élaborer des stratégies pour remédier à leur situation. Dans son rapport de 1995 à la Commission des droits de l'homme, le représentant a formulé plusieurs recommandations tendant à améliorer la situation des femmes et des enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Les organismes travaillant avec les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays devraient en particulier envisager notamment de suivre la situation des femmes et des enfants conformément aux principes directeurs du HCR concernant la protection des femmes réfugiées et à ses directives concernant les enfants réfugiés; d'enregistrer les cas de violation et d'intervenir auprès des autorités compétentes en faveur des femmes et des enfants concernés; d'assurer des services de conseil, comme dans l'ex-Yougoslavie où des femmes ont été victimes de violences sexuelles, et de

veiller à la distribution équitable de vivres et de fournitures et à une meilleure représentation des femmes déplacées dans l'administration des camps et la prise de décisions. En outre, la nécessité pour les femmes chefs de famille de devenir économiquement autonomes afin de subvenir aux besoins de leur famille devrait faire l'objet de programmes et de stratégies spécifiques de formation et de projets rémunérateurs.

102. Il convient cependant d'accorder bien plus d'attention à l'élaboration de stratégies visant à répondre aux besoins de protection et de développement des femmes et des enfants déplacés. Certes, il importe que les programmes de l'UNICEF, d'UNIFEM et des ONG cherchent à réduire la vulnérabilité spécifique des femmes et des enfants, mais il faut élaborer d'autres stratégies. La conférence susmentionnée d'Addis-Abeba sur les femmes réfugiées et déplacées à l'intérieur de leur propre pays a recommandé l'établissement de règles adaptées aux besoins particuliers des femmes déplacées. Parmi les recommandations qu'il avait formulées dans son Programme d'action pour répondre aux besoins des personnes déplacées, le Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995) avait demandé aux gouvernements de s'assurer que les femmes déplacées participent à la planification et à la mise en oeuvre des activités d'assistance. La quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing en septembre 1995, a également formulé des recommandations spécifiques tendant à accroître la protection et l'assistance en faveur des femmes déplacées. La consultation régionale liée à l'étude des incidences des conflits armés sur les enfants entreprise par Mme Graça Machel, tenue à Addis-Abeba en 1995, a formulé plusieurs recommandations importantes relatives à la protection des enfants dans les situations de conflit armé. Prises ensemble, ces initiatives devraient permettre d'élaborer des programmes visant à renforcer la protection des femmes et des enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

VIII. CONCLUSIONS

103. En règle générale, il convient de noter qu'au sein du système des Nations Unies comme à l'extérieur, les organisations intergouvernementales, régionales et non gouvernementales s'emploient activement à mettre au point de nouvelles méthodes pour donner aux personnes déplacées plus d'aide et de protection. Cependant, le problème dépasse de loin le cadre des mesures prises par la communauté internationale, qui continuent d'être, dans une large mesure, ponctuelles et manifestement insuffisantes.

104. Depuis que la Commission des droits de l'homme a commencé d'étudier la question en 1992, on connaît mieux le problème mondial que constitue le déplacement interne. Mais il reste encore beaucoup à apprendre : savoir combien de personnes sont touchées dans le monde, connaître leur répartition géographique, leurs besoins précis, la façon dont ceux-ci sont satisfaits et ceux qui veillent à leur satisfaction, le statut des personnes déplacées dans leur propre pays au regard du droit international et savoir si ces personnes sont couvertes comme il convient par les mécanismes institutionnels internationaux actuels chargés de leur apporter protection et assistance. Pour définir des normes, des instruments et des stratégies appropriés de protection et d'assistance internationale en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, il convient au préalable d'avoir une bonne connaissance du problème.

105. À la demande du Secrétaire général et avec l'aide financière de plusieurs gouvernements et fondations et du Cabinet du Secrétaire général, le représentant, en coopération avec plusieurs instituts de recherche de renom, universitaires et spécialistes des droits de l'homme, a lancé un grand projet de recherche relatif à ces aspects du problème, et une douzaine d'études de cas typiques. L'étude a non seulement pour objet de faire mieux connaître le problème, mais également de formuler des recommandations permettant de prendre des mesures appropriées aux plans juridique et institutionnel pour répondre aux besoins de protection, d'assistance et de développement des personnes déplacées. Outre qu'elles constituent une source utile d'informations pour la communauté internationale, les conclusions de l'étude devraient renforcer les moyens dont le représentant dispose dans le cadre de son mandat pour promouvoir une réaction plus concertée de la communauté internationale à cette crise mondiale.

106. Il convient en même temps de souligner que dans le climat international actuel, c'est en jouant le rôle de catalyseur que le représentant pourra le mieux concevoir et accomplir son mandat. Il s'agit en gros de sensibiliser la communauté internationale au problème, de plaider la cause des personnes déplacées dans leur propre pays et d'encourager toutes les organisations gouvernementales et non gouvernementales à coopérer, mais ce sont les missions dans les pays qui se prêtent le mieux à ces activités. Ces missions commencent toujours par des discussions approfondies avec les responsables gouvernementaux, les autorités chargées des personnes déplacées, les représentants d'organismes des Nations Unies opérant dans le pays, d'organismes de défense des droits de l'homme et d'aide humanitaire, ainsi qu'avec les responsables des collectivités locales. Elles sont ensuite suivies par de nombreuses visites aux personnes déplacées dans les camps, les villages et les centres urbains. Ces visites s'accompagnent de discussions avec les autorités militaires, gouvernementales et les représentants sur le terrain d'organismes d'aide humanitaire. Elles sont suivies d'entrevues qui donnent lieu à un dialogue approfondi avec les autorités gouvernementales et les représentants de la communauté internationale, notamment les ambassadeurs et les représentants des pays donateurs. Souvent, les médias donnent une large publicité à ces activités, concentrant ainsi l'attention du public sur le problème des personnes déplacées dans leur propre pays. Parfois, à la suite de la concertation à tous les niveaux, on s'accorde sur les mesures spécifiques à prendre pour renforcer la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées. C'est la raison pour laquelle les visites de pays constituent l'un des piliers du mandat et méritent d'être appuyées et encouragées.

107. Bien qu'ont ait aménagé le mandat du représentant pour mettre beaucoup plus l'accent sur son rôle de catalyseur, les déplacements internes restent pour la communauté internationale un problème majeur qui appelle d'urgence l'adoption de dispositions juridiques et institutionnelles plus efficaces pour répondre comme il convient aux besoins de protection, d'aide et de développement des populations déplacées partout dans le monde. L'étude approfondie que le représentant a réalisée, en collaboration avec un grand nombre d'établissements de recherche, d'universitaires et d'autres personnalités ayant les compétences nécessaires, vise à faciliter la réalisation de cet objectif.

Notes

¹ Conseil norvégien pour les réfugiés, Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience (1995), p. 14.

² HCR, Les réfugiés dans le monde (1993), p. 1.

³ Note de synthèse du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, Supplément à l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1), 3 janvier 1995.

⁴ Displacement or Development: Bridging the Gap, intervention du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, Washington, D. C., 8 juin 1994.

⁵ Dr Michael Toole, Centers for Disease Control, Department of Health and Human Services, témoignage devant le Sénat des États-Unies d'Amérique, 3 avril 1993, cité dans Internally Displaced Women and Children in Africa, Refugee Policy Group, Washington, D. C., février 1992.

⁶ Dans une lettre datée du 12 avril 1995, le Gouvernement sri-lankais a fait part au représentant de ses observations sur les rapports établis par ce dernier. Dans sa réponse du 4 mai 1995, le représentant s'est félicité des éclaircissements fournis par le Gouvernement sur certains points soulevés dans les rapports.

⁷ CICR, "Sri Lanka: displaced civilians killed in Air strike". Communiqué de presse No 95/30, 11 juillet 1995.

⁸ UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (septembre 1994). Voir aussi l'étude générale établie par M. Francis Deng, représentant du Secrétaire général chargé des questions relatives aux droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays (E/CN.4/1993/35, annexe, par. 50).

⁹ "Les personnes déplacées sont des personnes qui se sont vu obligées d'abandonner leur foyer ou leurs activités économiques habituelles en raison de menaces pesant sur leur vie, leur sécurité ou leur liberté du fait d'une violence généralisée, de violations massives des droits de l'homme, d'un conflit en cours ou d'autres circonstances ayant perturbé ou perturbant encore gravement l'ordre public mais qui sont restées à l'intérieur des frontières de leurs pays respectifs." Définition citée dans l'étude générale, op. cit., par. 39.

¹⁰ Cité dans le document E/CN.4/1995/50/Add.1, par. 12.

¹¹ Le représentant a reçu du Groupe chargé de la politique concernant les réfugiés un rapport intitulé : "Améliorer les arrangements institutionnels en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays", qui a été utilisé aux fins de l'établissement de la section correspondante de son rapport.

¹² Voir UNHCR's Operational Experience, op. cit.

¹³ "Représentation hors Siège des organismes des Nations Unies : vers plus d'unité", note du Secrétaire général (A/49/133 et Add.1-E/1994/49 et Add.1).

¹⁴ Plan d'activités du Centre pour les droits de l'homme pour la mise en oeuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, annexe II, Genève, 10 novembre 1993 (document à usage interne).

¹⁵ Voir le rapport de la quarante-cinquième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (A/AC.96/839), 11 octobre 1994.

¹⁶ En Amérique centrale et dans la région des Andes, en particulier, on s'efforce dans bien des cas de créer des moyens d'évaluation sur le terrain. Le HCR a par exemple demandé à la Commission andine de juristes d'étudier la question des personnes déplacées au Pérou et a récemment invité les ONG internationales et le Mécanisme permanent de consultation chargé de la question des personnes déplacées dans les Amériques à faire de même au Guatemala.

¹⁷ La Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA), qui s'est tenue en 1989, a réuni des gouvernements, des donateurs, des organisations intergouvernementales, des ONG et des représentants de personnes déplacées, qui ont conjointement élaboré un plan global visant à aider les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés et à les intégrer dans les plans de développement des pays concernés.
