

TALK BACK

Le bulletin du CIAB (Conseil International des Agences Bénévoles)

Volume 2-7; 22 décembre 2000

Pour un format plus facile à lire, veuillez consulter la page « What's Hot ! » du site du CIAB <www.icva.ch>.

Les informations pour les abonnements se trouvent en dernière page.
Des versions anglaises et espagnoles sont disponibles.

LES TITRES

EDITORIAL

- L'agenda pour la protection de Lubbers

ACTUALITE

- Les consultations à trois voies risquent de tourner en rond
- Les personnes déplacées au Burundi: Les Nations Unies n'arrivent toujours pas à prendre les mesures nécessaires
- La réforme du maintien de la paix par les Nations Unies se fait au dépend des problèmes humanitaires.

LE THEME DU MOIS

- Les camps de réfugiés sur la frontière: Recette pour un désastre en Afrique de l'Ouest.

OPINION

- Les accords politiques d'antichambre continuent à être la règle pour le Secrétaire général des Nations Unies.

EDITORIAL

L'agenda pour la protection de Lubbers

Au moment où Sadako Ogata se prépare à quitter le HCR, l'ancien Premier Ministre des Pays-Bas, Ruud Lubbers, va reprendre la barre d'une organisation confrontée à de sérieux défis. La meilleure façon de relever ces défis est de se concentrer à nouveau et de manière urgente sur le mandat fondamental du HCR : la protection. L'organisation pour les réfugiés a non seulement perdu le sens de sa mission, mais elle doit également faire face, principalement de la part des gouvernements européens et occidentaux, à un sérieux manque de respect vis à vis des principes fondamentaux du droit des réfugiés. Il est essentiel que Lubbers indique rapidement sa position dans le débat en définissant clairement son agenda pour la protection.

Lubbers devra compenser son manque de compétence et d'expérience en matière de politique envers les réfugiés par sa stature d'homme d'état. Début 2001, on s'attend à ce que Lubbers prenne la direction des consultations globales pour donner un nouvel élan au système de protection et pour réinculquer le respect de la Convention de 1951 relative aux réfugiés (voir l'article dans ce numéro). Il sera intéressant de voir si Lubbers, en tant qu'europpéen, tentera de contrer les efforts de gouvernements européens à institutionnaliser leurs pratiques actuelles de plus en plus restrictives et comment il le fera. Etant donné ses anciennes attaches politiques d'ordre plutôt conservatrices, Lubbers pourrait bien se trouver en opposition directe avec les membres de son ancien parti s'il adopte une position forte en faveur de la protection, c'est-à-dire une position à l'opposé des pratiques actuellement en vigueur dans de nombreux pays européens (et autres).

Le principal héritage d'Ogata est le mandat de protection en faveur d'opérations d'assistance à grande échelle durant la dernière décennie, qui avait été négligé. Lors d'une récente conférence à Washington, Ogata a déclaré que la prétendue dichotomie entre protection et assistance était fautive. Elle a indiqué que l'assistance fait naturellement partie de la protection et que de nombreux programmes d'assistance du HCR aident à promouvoir la protection.

Ogata a toujours soutenu que le HCR avait besoin de programmes d'assistance afin de maintenir une présence lui permettant de mener à bien son mandat de protection. Quoique cet argument soit valable pour les ONG humanitaires, dont nombre d'entre elles montrent un intérêt croissant pour la protection, il affaiblit en fait le mandat du HCR. Le statut du HCR n'indique nulle part qu'il doive faire de l'assistance pour être présent dans un pays. Le mandat de protection du HCR constitue son droit d'entrer en scène. Lubbers doit rétablir l'équilibre entre protection et assistance.

Pendant le mandat d'Ogata, le HCR a subi, au milieu des années 1990, une importante restructuration interne sous le nom de code de "Delphi". De grandes discussions avaient été entamées pour savoir à quel niveau la protection devrait être placée dans l'organisation. Les efforts tendant à placer la protection aux plus hauts niveaux de l'organisation n'ont pas abouti. En prenant au sérieux la protection, Lubbers devrait prendre en considération des propositions précédentes formulées dans le projet Delphi et nommer un Haut Commissaire Adjoint pour la protection en plus du Haut Commissaire Adjoint surtout responsable des opérations.

Il paraît que des pays africains ont lancé une campagne pour faire nommer un Africain au poste de Haut Commissaire Adjoint aux Opérations dès que celui-ci sera vacant. Quoique la légitimité de leur revendication soit indiscutable, il semble toutefois représenter une tentative

pour faire contre-poids à la priorité de protection. A leur avis, l'idée de donner plus d'importance à la protection en Afrique fait partie de l'approche occidentale de plus en plus interventionniste, ce qui est aussi démontré par la priorité accordée par les pays développés à une solution institutionnelle au problème des personnes déplacées. En gardant les réfugiés en Afrique, les gouvernements européens n'ont plus besoin de se préoccuper de leur propre pas de porte. Cette division Nord-Sud devient de plus en plus apparente dans les forums des Nations Unies et des autres institutions relatifs aux réfugiés. Lubbers a donc un agenda de protection tout tracé devant lui, la question est : va-t-il le suivre?

Ed Schenkenberg van Mierop

ACTUALITE

Les consultations à trois voies risquent de tourner en rond

Lors d'une réunion d'organisation du Comité Exécutif du HCR pour discuter des prochaines consultations sur la protection, il est clairement apparu que ces consultations pourraient se transformer en débats coûteux et inutiles. La réunion n'est pas parvenue à s'attaquer au problème essentiel de savoir quelle priorité accorder aux sujets qui n'avaient pas été suffisamment abordés dans la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, ni de savoir comment empêcher les consultations de couler sous le poids de leur agenda.

La réunion, tenue à Genève le 12 décembre 2000, portait sur le suivi à l'accord donné, lors de la réunion du Comité Exécutif du HCR en octobre 2000, à une proposition du Département de Protection Internationale pour lancer une série de consultations relatives au sens et au contenu de la protection internationale des réfugiés. Le Département de Protection Internationale a explicitement démontré que l'érosion continue du soutien au régime de protection internationale pour les réfugiés avait forcé la main du HCR. Surnommés à l'origine les "consultations en trois cercles", ces cercles ont été remplacés par trois "voies parallèles", chacune d'importance égale pour le HCR (voir "Talk Back" 2-4).

La première voie consistera en un événement au cours duquel les états réaffirmeront leur engagement à la Convention de 1951 et feront le point. La délégation suisse a proposé dans ce but d'accueillir une réunion inter-gouvernementale vers la fin de 2001, mais elle a indiqué que la mise en œuvre de cet engagement devait aussi être mise à l'ordre du jour.

La deuxième voie consistera en une série de tables rondes d'experts réunis pour débattre de différents sujets dans le but de fournir aux états des directives d'interprétation supplémentaires.

La réunion a adopté un plan de travail ambitieux pour la troisième voie, reflétant le manque de consensus entre les états à propos de l'importance des sujets. Cela démontre aussi que chaque délégation souhaite inscrire à l'ordre du jour les sujets qui l'intéressent, quelle soit leur signification sur un plan global. Il existe un risque réel que ces consultations soient détournées par des groupes d'états ayant leur propre programme. On a pu noter sans surprise une division apparente entre les états du Sud et ceux du Nord, les délégations des pays du Nord préférant les problèmes liés à l'asile et à la migration alors que celles du Sud souhaitaient le partage du fardeau et de l'impact de nombreuses populations de réfugiés sur les pays hôtes.

Le HCR a clairement déclaré à plusieurs reprises qu'il ne souhaite, et ne peut pas, préparer de documentation pour guider les discussions sur chaque thème ou sous-thème dans la voie trois. Il fournira une bibliographie et une synthèse d'analyse courante, mais le reste dépendra du Comité Exécutif. Bien que l'on puisse comprendre cette attitude de laissez-faire du point de vue des ressources, les discussions risquent de devenir incohérentes et de n'aboutir à aucune conclusion.

Le délégué irlandais a été le seul à demander à quoi les consultations de la troisième voie devaient aboutir, mais il n'a obtenu aucune réponse. Sans but précis et avec des discussions qui doivent se dérouler dans un laps de temps très court, en conformité avec le cadre du Comité Exécutif, la possibilité d'aboutir à un échec ne doit pas être exclue. Ces consultations pourraient s'embourber au lieu d'apporter un vrai débat sur le sens et le contenu de la protection internationale des réfugiés.

Bien que la réunion soit supposée porter essentiellement sur la troisième voie plutôt que sur les autres aspects, de nombreux gouvernements semblent craindre de manquer l'occasion de se joindre aux discussions sur les questions d'interprétations de la deuxième voie. Plusieurs gouvernements de pays occidentaux pensent qu'ils devraient pouvoir participer aux tables rondes en qualité d'états, plutôt qu'en qualité d'experts. L'idée que tous les états parties à la Convention, ou même tous les membres du Conseil Exécutif, puissent participer aux tables rondes de la deuxième voie où ils représenteraient leurs intérêts, nuirait à une analyse que l'on souhaiterait dénuée d'intérêt politique.

Ainsi que l'ont déclaré un certain nombre de délégations au cours de la réunion préliminaire, un élément clé pour assurer le succès de ces consultations consiste en la participation des ONG. Du point de vue des ONG, ces consultations devraient avoir deux buts: établir des normes élevées ainsi que des critères applicables.

Etant donné les limites du cadre du Conseil Exécutif, il est craint que les sujets abordés ne soient pas discutés de façon approfondie. Les ONG et les gouvernements intéressés organiseront sans doute des réunions préparatoires informelles, auxquelles le HCR sera invité. Ces réunions, qui auraient lieu approximativement deux semaines avant chaque consultation, permettraient des discussions approfondies et des débats sur un ou plusieurs sujets qui émergeraient des consultations. On peut espérer qu'en se préparant à l'avance, on pourra obtenir un résultat qui fera avancer le débat sur au moins quelques points.

Les personnes déplacées au Burundi: Les Nations Unies n'arrivent toujours pas à prendre les mesures nécessaires

Selon les Nations Unies, c'est l'approche coordonnée envers les personnes déplacées à l'intérieur des frontières qui est la meilleure façon d'aborder le problème. La vérité est que les interventions des Nations Unies vis-à-vis des personnes déplacées ne sont pas toujours très bien coordonnées. Le Burundi en est un bon exemple.

Le tollé international qui a provoqué la fermeture des camps de regroupement au Burundi l'an passé n'a pas été suffisamment suivi, avec le résultat qu'il n'y a actuellement que très peu d'informations disponibles sur les populations dispersées et déplacées. Ainsi que l'a déclaré une agence internationale à une délégation du Comité de Femmes pour les Femmes et les Enfants Réfugiés, récemment en visite au Burundi, en ce qui concerne les personnes

déplacées, en plus d'un manque de coordination adéquate pour assurer l'assistance et la protection de ces personnes, « les Nations Unies s'enlisent ».

Une mission de cinq jours du Réseau Inter-Organisations se trouve actuellement au Burundi afin d'évaluer l'intervention des Nations Unies en matière de protection et d'assistance. Bien que l'on puisse se demander quel effet la mission aura sur la vie des personnes déplacées, son intention est néanmoins d'améliorer la nature des interventions des Nations Unies sur la base des recommandations du Réseau.

La situation des personnes déplacées au Burundi est l'une des plus graves au monde. En septembre 1999, le gouvernement du Burundi a une fois de plus institué une politique de « regroupement », en invoquant des critères de sécurité, forçant ainsi des milliers de personnes à s'entasser dans des soi-disant "camps de regroupement". Les conditions dans ces camps étaient épouvantables, avec un accès limité pour les organisations humanitaires.

Sous la pression internationale, les camps de regroupement, où les femmes se trouvaient particulièrement exposées à la violence et aux sévices sexuels, ont été démantelés fin juillet 2000. Néanmoins, ces fermetures ont eu lieu sans préparation adéquate ou suivi et entreprises à la hâte, avec peu de protection pour ceux qui cherchaient à regagner leur foyer. La position exacte ainsi que la situation de nombre de ces personnes ayant quittés les camps restent incertaines. On estime que 500.000 habitants du Burundi ont été déplacés par la guerre civile. Certains vivent dans des camps où, selon le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), près de 40% des ménages ont une femme comme chef de famille. Environ 170.000 personnes se trouvent sans lieu de résidence fixe, soit qu'elles sont continuellement en déplacement, ou dépendent d'amis ou de membres de leur famille.

Pour tenter de mieux comprendre le problème dans son ensemble, les Nations Unies entreprennent une étude nationale de ces personnes, en ciblant environ 500.000 individus, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de ces sites. Cette étude, néanmoins, ne parviendra pas à s'étendre aux lieux les plus exposés au danger. En dépit des progrès réalisés au cours de négociations officielles pour la paix, auxquelles ont participé d'une façon limitée des femmes venant de la société civile, la sécurité sur place reste précaire, entravant les efforts entrepris pour une planification et une distribution efficace de l'aide humanitaire.

Pourtant, malgré les graves besoins humanitaires, les interventions des Nations Unies n'ont pas été adéquates. Le Réseau pour les Personnes Déplacées se trouve confronté au défi de leur garantir davantage d'opportunités pour accéder à une assistance humanitaire plus large. Si le Réseau arrive à convaincre les agences des Nations Unies actives au Burundi de la nécessité de nommer une agence responsable, alors peut-être pourra-t-on mieux répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées. Sinon, les interventions des Nations Unies continueront vraisemblablement à s'enliser.

Informations fournies par Rachel Watson, membre de la délégation au Burundi de la Commission des Femmes pour les Femmes et les Enfants réfugiés. Octobre 2000. E-mail: rachelw@intrescom.org; website: www.womenscommission.org

La réforme du maintien de la paix par les Nations Unies se fait au dépend des problèmes humanitaires

Il y a peu d'espoir que les organisations humanitaires puissent influencer le processus de réforme des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le rapport de la Commission pour les Opérations de Paix des Nations Unies, connu sous le titre de Rapport Brahimi, a été largement accueilli, mais il ne tient pas compte du fait que les personnes engagées dans les activités de maintien de la paix travaillent de concert avec les organisations humanitaires, qui, la plupart du temps, se trouvent déjà sur le terrain avant l'arrivée des personnes chargées du maintien de la paix et y demeurent après leur départ. Le secrétariat des Nations Unies a imposé le silence aux agences humanitaires des Nations Unies, les empêchant de jouer un rôle important dans la mise en œuvre des recommandations du rapport.

Au cours de réunions du Comité Permanent Inter-Organisations (CPIO), le groupe des Nations Unies responsable de la coordination humanitaire, on a demandé à des ONG de donner leur avis concernant le rapport Brahimi - du nom du président du groupe, Lakdhar Brahimi, ancien Ministre des Affaires étrangères algériennes. La leçon principale du rapport, présenté en août 2000, est que les engagements de maintien de la paix ne devraient pas dépasser la volonté politique de soutenir les déploiements.

Par le passé, les missions de maintien de la paix et les missions humanitaires ont souvent été confuses et les rôles sont devenus flous, en partie parce que les gardiens de la paix ont décidé de distribuer de l'aide humanitaire ou parce que les organisations fournissant de l'aide ont accepté les escortes armées des Casques Bleus.

D'après le rapport, le cadre pour reconstruire la paix que les gardiens de la paix devront créer débordera sur le cadre humanitaire, qui est essentiel pour garantir une intervention humanitaire impartiale. Le rapport envisage une structure monolithique où le chef de mission de l'ONU aurait à sa disposition toutes sortes d'outils et d'atouts, - aussi bien militaires que politiques, diplomatiques, de développement et humanitaires. Cette façon de penser confirme l'opinion de nombreuses ONG qui critiquent la tendance des Nations Unies à assujettir l'action humanitaire à son agenda politique.

Le rapport utilise une définition de l'impartialité qui est très différente de celle utilisée par les organisations humanitaires, ce qui est étonnant étant donné la composition du groupe de préparation du rapport. Deux des membres de ce groupe, Brian Atwood et Cornelio Sommaruga, ont une très grande expérience des affaires humanitaires. Le rapport soutient que l'impartialité pourrait amener à des prises de position si l'un des partis semble violer la Charte des Nations Unies. Pour les organisations humanitaires, le fait de rester impartial pourrait en fait signifier de garder leur distance vis-à-vis des Nations Unies si, par exemple, le Conseil de Sécurité devait adopter des sanctions.

Alors que les missions de maintien de la paix sont devenues plus fréquentes, les Nations Unies, les forces militaires et les organisations humanitaires n'ont pas réussi à s'entendre sur une division appropriée des tâches basée sur une complémentarité des mandats. Différentes agences des Nations Unies sont désignées pour mener des missions d'assistance humanitaire et de paix et des forces militaires sont invitées à "soutenir l'assistance humanitaire" sans explication claire de ce que ce soutien doit, ou ne doit pas, impliquer.

A cet égard, il est aussi malheureux que le rapport n'explore que peu les points communs. Les gardiens de la paix et le personnel de secours peuvent avoir des intérêts communs à assurer la sécurité des réfugiés dans les zones explosives, en déplaçant les camps de réfugiés plus à

l'intérieur du territoire (voir l'article sur l'Afrique de l'Ouest dans ce numéro de "Talk Back"), en démobilisant d'anciens combattants et en les réintégrant dans leurs anciens lieux de résidence.

Comme l'a noté Guy Tousignant, Secrétaire général de CARE International et Président du *Steering Committee for Humanitarian Response*, il arrive fréquemment lors de réformes dans de vastes bureaucraties que les différentes personnes concernées utilisent différents ascenseurs vers les étages des cadres supérieurs pour promouvoir leurs propositions et leurs suggestions. Le problème n'est pas tellement que ces ascenseurs montent ou descendent côte à côte, mais plutôt qu'ils ne communiquent pas entre eux.

LE THEME DU MOIS

Les camps de réfugiés sur la frontière: Recette pour un désastre en Afrique de l'Ouest

La réaction générale de la communauté internationale face à la détérioration de la situation en Guinée depuis septembre a été, pour le moins, décevante. Des centaines de milliers de réfugiés ont été abandonnés le long des frontières de la Guinée dans des camps sans protection suffisante ou sans assistance. Nombre d'entre eux ont du fuir à l'intérieur du pays ou retourner au Sierra Léone à la recherche d'un refuge à la suite des nombreuses attaques perpétrées contre les camps depuis septembre. Des états de l'Afrique de l'Ouest ont récemment annoncé le déploiement de troupes jusqu'aux frontières de la Guinée, mais les troupes de la CEDEAO, n'ont, dans le passé, pas toujours été entièrement efficaces ou fiables.

L'annonce faite par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de l'envoi de troupes aux frontières de la Guinée constitue peut-être un pas dans la bonne direction, mais insuffisant pour améliorer la sécurité dans une région, témoin ces derniers mois, de la fuite de milliers de personnes et de la mort de centaines d'autres.

La décision prise par la CEDEAO ces derniers jours n'offre pas de calendrier précis et peu de détails et elle est accompagnée par l'aveu du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, que les gardiens de la paix des Nations Unies au Sierra Léone n'atteindront pas le nombre prévu ces prochains mois. La mission des Nations Unies au Sierra Léone (MINUSIL), qui n'est pas présente le long des frontières entre la Sierra Léone et la Guinée, n'a pas été efficace pour empêcher ou minimiser le débordement vers la Guinée, où les camps de réfugiés le long de la frontière ont été attaqués à maintes reprises ces derniers mois. A moins que des mesures immédiates soient prises, la Guinée risque de se retrouver prise dans le tourbillon de violence qui touche ses voisins depuis si longtemps.

La situation en Guinée

Début septembre, des attaques au-delà des frontières ont abouti à l'abandon de plusieurs camps de réfugiés et de villages situés près de la frontière et au départ d'organisations internationales des régions touchées. La Guinée, qui à l'époque comptait plus de 460.000 réfugiés (quelques 330.000 de la Sierra Léone et 130.000 du Libéria), accueille des réfugiés depuis plus de 10 ans. Les attaques ont causé quelques centaines de morts et des blessés parmi les civils (Guinéens et réfugiés) et les militaires. De nombreux Sierra Léoniens ont fui en retraversant la frontière vers la Sierra Léone, déclarant qu'ils préféreraient mourir chez eux, plutôt qu'en Guinée.

Les attaques, qui ont eu lieu dans la préfecture de Forecariah, au sud de Conakry, ont fait fuir les réfugiés des camps de Daghabe et de Farmoreya (situés approximativement et respectivement à 3 et 12 km de la frontière) et abandonner les villages et la population locale s'est aussi déplacée plus au nord vers la ville de Forecariah (à quelques 20 km de la frontière) et vers d'autres camps plus éloignés de la frontière. D'autres attaques se sont aussi déroulées dans la zone frontalière de la préfecture avoisinante de Kindia. Les préfectures du sud de Gueckedou et de Macenta, où des dizaines de camps de réfugiés sont éparpillés le long de la frontière, beaucoup d'entre eux à quelques kilomètres voire à moins d'un kilomètre de la frontière, ont aussi été victimes de plusieurs attaques répétées en septembre et en octobre. Des réfugiés ainsi que des Guinéens ont quitté la région craignant de nouvelles attaques. Une attaque fin septembre a causé la mort d'un membre du personnel du HCR et l'enlèvement d'un autre a eu lieu à Macenta, à la même époque.

Au moment où les travailleurs humanitaires se retiraient des régions frontalières, en septembre, à cause du danger d'attaques, des repréailles avaient débuté contre des Sierra Léoniens sous forme de menaces, de harcèlement, de détention et d'attaques. Des déclarations faites par le Président, en septembre, ont contribué à alimenter la xénophobie qui avait commencé à se manifester dès les premières attaques. Des groupes d'autodéfense ont commencé à se former. Dans la région de Forecariah, des centaines de volontaires s'étaient présentés en réponse à l'appel des autorités pour protéger l'intégrité territoriale du pays. Ayant reçu des armes et des uniformes de la préfecture, ces milices locales ont contribué à accroître l'insécurité dans les régions frontalières.

Les réfugiés ont été abandonnés sans assistance ni protection suffisantes et citant l'insécurité, les militaires ont encerclé les camps de réfugiés, les transformant virtuellement en camps de détention pendant un moment. Mais, ironiquement, le fait de maintenir les réfugiés dans les camps était en partie pour leur propre sécurité, puisque ceux qui se trouvaient en dehors des camps furent soupçonnés par les Guinéens d'être des rebelles, et donc en danger.

Le retour forcée en Sierra Léone

La chasse aux Sierra Léoniens qui avait débuté en septembre à la suite des attaques ne s'est pas seulement limitée aux réfugiés, mais elle a touché d'autres Sierra Léoniens vivant en Guinée dans des circonstances différentes: nombre d'entre eux habitaient dans le pays depuis plus de dix ans. Beaucoup de ces Sierra Léoniens qui vivaient à Conakry ont quitté la Guinée sous l'emprise de la peur. Des centaines d'entre eux ont commencé à arriver à l'ambassade de la Sierra Léone à Conakry en demandant de l'aide pour rentrer au pays. L'ambassade a entrepris d'affréter des bateaux pour rapatrier les gens vers Freetown.

Les premières vagues étaient constituées en majorité de Sierra Léoniens qui vivaient à Conakry avec quelques réfugiés qui étaient venus des camps de Conakry. Mais, dès début novembre, jusqu'à 80% des personnes arrivant à l'ambassade venaient de la région de Forecariah à près de 100 km au sud-est de Conakry et quelques uns arrivaient de camps dans la préfecture de Gueckedou au sud. Le bilan est estimé à environ 22.000 Sierra Léoniens réfugiés et autres, qui ont fui la Guinée pour retourner au Sierra Léone depuis début septembre.

Ce retour forcé au Sierra Léone en raison du manque de sécurité en Guinée et de l'impuissance des réfugiés à continuer à y trouver refuge n'a pas été facile. Il a été très difficile pour eux de quitter les camps, particulièrement pour ceux se trouvant dans la région de Forecariah. Les réfugiés ont été obligés de payer des sommes exorbitantes pour soudoyer les militaires gardant les camps afin de pouvoir en sortir. Mais la sortie des camps ne représentait pas la fin des épreuves. Pour ceux qui quittaient Forecariah, il fallait verser d'autres pots-de-vin pour passer les nombreux points de contrôle sur la route entre Forecariah et Conakry. Des jeunes gens en tenue civile tenaient la plupart des points de contrôle: la différence de langue entre les Guinéens et les Sierra Léoniens rendaient ces derniers facilement identifiables. Le manque de cartes d'identité pour les réfugiés en Guinée a en outre compliqué leur déplacement dans le pays.

Les camps situés une fois encore trop près des frontières

Les problèmes de sécurité constitués par la mise en place de camps situés trop près de la frontière (une leçon que la communauté internationale ne semble pas être capable d'apprendre) ont à nouveau eu un effet désastreux en Guinée. Bien qu'il n'y ait aucune norme internationale spécifiant la distance entre la frontière et un camp de réfugiés, le Manuel du HCR pour les Urgences note que "pour assurer la sécurité et la protection des réfugiés, il est recommandé de les installer à une distance raisonnable des frontières internationales ainsi que de régions potentiellement sensibles, telles que des installations militaires." (chapitre 12, para.31). La Convention de l'OUA déclare également que "pour des raisons de sécurité, les pays d'asile devront, autant que possible, installer les réfugiés à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine," (Article II, para.6), mais cela semble ne pas avoir été le cas en Guinée, un pays signataire de la Convention de l'OUA.

En octobre, lors des réunions du Conseil Exécutif du HCR à Genève, le gouvernement de la Guinée avait demandé un soutien international pour entreprendre la réinstallation des camps plus à l'intérieur. Mais depuis, la communauté internationale n'a manifesté que très peu de soutien ou fait pression pour déplacer les réfugiés. Le gouvernement guinéen s'esquive depuis des mois pour des raisons politiques et économiques. Le déplacement des camps concernerait non seulement la réinstallation des réfugiés, mais aussi celle de nombreuses organisations internationales, qui ont un effet considérable sur l'économie locale.

La réaction médiocre de la communauté internationale

L'année dernière, la communauté internationale a réagi rapidement aux besoins de centaines de milliers de Kosovars coincés à la frontière de l'ex-république yougoslave de Macédoine, en appliquant le Programme Humanitaire d'Evacuation. Cette année, aucun effort semblable n'a été entrepris pour aider les réfugiés en Guinée: voici donc une nouvelle preuve de la pratique de «deux poids, deux mesures» touchant le soutien international aux réfugiés.

L'intervention dérisoire du HCR

Entre temps, d'autres attaques ont été perpétrées ces dernières semaines et davantage de réfugiés ont fui les camps, poussés par la peur. Comme l'a déclaré plus tôt cette semaine, Kris Janoski, porte-parole du HCR : "Nous avons des bribes d'information, mais nous n'avons pas une image claire de la situation."

Evidemment, ce manque de vision résulte du fait que, depuis septembre, le HCR n'a été présent d'une manière permanente dans aucun des camps de réfugiés. Quoique l'assistance ait été reprise jusqu'à un certain point, suite à un arrêt des attaques en octobre, le HCR a vu sa capacité à exercer son mandat de protection extrêmement réduite. Il faut néanmoins noter avec regret que le HCR n'a pas été très actif pour susciter l'attention ou le soutien nécessaire de la communauté internationale. Le fait que des milliers de réfugiés se trouvent sans protection ou assistance appropriées depuis des mois démontre la nécessité d'agir rapidement.

Alors que les réfugiés ont quitté les camps à grand frais et, dans de nombreux cas, au risque de leur vie depuis septembre, le HCR a décidé de ne pas être présent, ni de faciliter les retours au Sierra Léone, sous prétexte que le Sierra Léone n'est pas un pays sûr pour les retours. En même temps, l'agence pour les réfugiés a fermé les yeux sur le fait que les réfugiés payaient souvent pour être amenés clandestinement à Conakry.

Maintenant que des sites ont été choisis pour placer des réfugiés à distance des frontières, le HCR a annoncé qu'il allait faciliter le mouvement des réfugiés soit vers les nouveaux camps, soit pour leur retour au Sierra Léone. Mais beaucoup d'entre eux ne pourront pas retourner dans leurs foyers au Sierra Léone, car deux tiers du pays se trouvent encore sous le contrôle des rebelles et ne sont pas considérés comme sûrs. Il faut s'interroger sur la décision du HCR de faciliter le rapatriement: c'est une approche pragmatique de la situation, mais elle risque de détourner l'attention du vrai problème: les réfugiés ne peuvent plus compter sur une protection dans le pays d'asile.

On comprend à juste titre que le HCR ait été traumatisé par les attaques et les meurtres de ses employés. Il semble cependant que le HCR ait été touché au point où il ne sait plus comment procéder en ce qui concerne la situation en Afrique de l'Ouest. Le mandat de protection du HCR a été sérieusement compromis depuis plus de trois mois, touchant plus de 400.000 réfugiés. Pourtant la réaction du HCR a été dérisoire, d'une façon inexplicable et inacceptable, en comparaison avec ce qu'elle aurait dû être étant donné la gravité de la situation et le nombre de réfugiés touchés.

La situation au Sierra Léone

Pour les milliers de Sierra Léoniens qui sont déjà rentrés au Sierra Léone, le retour au pays ne signifie pas nécessairement qu'ils peuvent rentrer chez eux. Plusieurs milliers sont déjà retournés dans la région de Lungi près de Freetown, où nombres d'entre eux sont accueillis par des familles, qui reçoivent de l'assistance. Certains ont été déplacés vers des camps pour personnes déplacées et d'autres ont été placés dans des camps de transit d'où ils seront transférés vers des endroits sûrs.

Seuls ceux qui se trouvaient en Guinée sont considérés comme étant "sous la responsabilité" du HCR. Il en résulte une différence dans le niveau de protection et d'assistance fournis aux rapatriés (que le HCR a dénommé "rapatriés spontanés sous la contrainte") et les personnes déplacées qui n'ont jamais quitté le pays. Ceux qui ne tombent pas sous la responsabilité du HCR (beaucoup ont fui la Guinée par peur, mais n'étaient pas réfugiés en Guinée) ne recevront pas nécessairement une protection adéquate.

Les personnes déplacées du Sierra Léone tombent techniquement sous le champ d'action du Comité national pour la Reconstruction, la Réinstallation et la Réhabilitation (CNRRR) du gouvernement, mais celui-ci n'est pas coordonné d'une manière satisfaisante. Comme c'est le

cas dans de nombreuses autres situations, l'approche coordonnée des Nations Unies pour aborder le problème des personnes déplacées n'est pas idéale non plus, spécialement dans le domaine de la protection. Les personnes déplacées sont actuellement sous la responsabilité du Coordinateur résident des Nations Unies (PNUD) et leurs besoins sont abordés sur une base sectorielle. Tandis que des réunions sectorielles relatives aux droits de l'homme ont lieu, aucune entité spécifique ne s'occupe d'examiner les besoins globaux de protection des personnes déplacées à l'intérieur du territoire (PDI).

Néanmoins, la situation des personnes déplacées en Sierra Léone est une situations dans laquelle le HCR pourrait s'impliquer étant donné ses critères de reconnaissance des personnes déplacées. Des rapatriés et des personnes déplacées se trouvent dans la même région et face aux même situations "en terme de causes et de conséquences de leur déplacement et de leurs besoins humanitaires," comme l'a décrit la politique du HCR de mars 2000. Mais le HCR ne semble pas avoir pris d'initiative pour venir formellement en aide aux déplacés internes. Ceci peut être motivé par les difficultés que le HCR a rencontré au Sierra Léone ou par crainte de ressources insuffisantes. Quelque soit le cas, avec des milliers de personnes revenant au Sierra Léone avant que la stabilité ne soit rétablie, beaucoup risquent d'être laissé pour compte en terme d'assistance et de protection, à moins que les Nations Unies ne prennent des mesures décisives, telle que la désignation d'une agence responsable des déplacés internes. Le cas du Sierra Léone est un nouvel exemple du HCR appliquant des critères sélectifs vis à vis des personnes déplacées.

La nécessité d'une approche régionale

Etant donné le caractère régional de la violence en Afrique de l'Ouest, toute assistance doit aussi avoir une approche régionale. Le déploiement des forces de la CEDEAO aux frontières de la Guinée ne devrait pas se faire isolément de la Mission des Nations Unies au Sierra Léone. Elle serait plus efficace si les forces pouvaient se déplacer à travers les frontières, au lieu d'être limitée à un seul pays, puisque les attaques et la violence, elles non plus, ne sont plus limitées à un seul pays. Les tentatives pour saisir les causes profondes de l'insécurité exigent une approche régionale au niveau politique: c'est un problème qui, jusqu'à ce jour, n'a pas suffisamment retenu l'attention.

Une approche régionale devrait aussi s'étendre à la protection et à la surveillance des droits de l'homme. La limitation actuelle est représentée par le mandat de la MINUSIL relative aux droits de l'homme qui ne concerne que le Sierra Léone et ne s'étend pas à la Guinée où plusieurs réfugiées ont subi des abus.

Les défis en Afrique de l'Ouest fournissent en plus une parfaite première occasion pour le nouveau Haut Commissaire, Ruud Lubbers, de définir son agenda de protection. Les défis de protection du HCR, le besoin d'assistance humanitaire, des camps situés trop près des frontières, l'insécurité qui en résulte, les réfugiés qui fuient et ceux qui reviennent vers une situation instable, ainsi que des facteurs politiques complexes, tous ces problèmes se combinent pour donner du travail à Lubbers au début de son mandat.

- *Information provenant d'une visite conjointe ICVA/OFADEC en Guinée et au Sierra Léone en novembre 2000.*

OPINION

Les accords politiques d'antichambre continuent à être la règle pour le Secrétaire général des Nations Unies

Les récentes nominations aux postes de prochain Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés et de Sous-Secrétaire général pour les Affaires humanitaires et Coordinateur pour l'Aide d'Urgence semblent indiquer qu'en choisissant des directeur d'organisations, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, continue à opérer à travers des accords politiques d'antichambre. Les appels lancés par des ONG d'ouvrir le processus de sélection à d'autres dépositaires d'enjeu, dans le but d'accroître la transparence, la responsabilité et la crédibilité des postes, n'ont pas été entendus par le Secrétaire général et son bureau.

L'annonce, fin octobre, de la "nomination" par Annan de l'ancien Premier Ministre des Pays-Bas, Ruud Lubbers, au poste de HCR en a surpris plus d'un, y compris le gouvernement néerlandais, qui soutenait son propre candidat, le ministre Jan Pronk. Lubbers a remplacé Sadako Ogata à son départ de l'agence à la fin de l'année.

Lubbers a été nommé par le Secrétaire général malgré le fait que plusieurs autres candidats s'étaient présentés ces derniers mois, dont certains, entre autres, avec le soutien de leurs gouvernements. Bien que beaucoup de ces candidats aient eu l'expérience du travail avec les réfugiés et l'action humanitaire, Annan a choisi son candidat par ses propres moyens et selon des critères non spécifiés.

La nomination d'un candidat non déclaré souligne une fois de plus les manoeuvres politiques qui ont lieu en privé pour les postes les plus élevés aux Nations Unies. Alors qu'Annan a peut-être entrepris un "large choix de consultations," on peut se demander s'il a tenu compte des inquiétudes soulevées par les ONG. Ces six derniers mois, des appels répétés ont eu lieu pour la publication des critères et des qualifications requis pour le poste. Des tentatives ont également été faites pour garantir que la personne choisie s'engage à se reconcentrer sur le mandat fondamental de protection des réfugiés (voir "Talk Back" 2-3, 2-5, 2-6).

Alors que Lubbers a toutes les qualités requises et désirées pour un homme d'état, ayant servi comme Premier Ministre des Pays-Bas pendant 12 ans, ses prises de positions concernant la protection des réfugiés et les partenariats avec les ONG restent à déterminer. Les projets qu'il envisage pour l'agence des réfugiés devront être définis avec soins au cours des premiers mois de son mandat, face à la pression croissante des états pour la protection des réfugiés (voir l'éditorial de "Talk Back" dans ce bulletin).

L'annonce par le Secrétaire général de la nomination de Lubbers au poste de Haut Commissaire pour les réfugiés semble indiquer qu'il ne fait pas de distinction ou de différence entre la proposition et la nomination à un poste. S'adressant aux autres candidats, Annan a ajouté, "il m'a été impossible de vous nommer à ce poste."

Ainsi que l'a récemment noté le professeur Guy Goodwin-Gill, professeur en droit des réfugiés, au cours d'une réunion du Comité des Juristes pour les Droits de l'homme, la nomination au poste de Haut Commissaire n'incombe pas, du point de vue historique, au Secrétaire général des Nations Unies. Celui-ci doit plutôt proposer une nomination à l'Assemblée générale pour élection. Le statut du HCR, au Chapitre III, paragraphe 13, déclare: "Le Haut Commissaire est élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire

général." Comme il a été expliqué dans un article publié dans le "International Journal of Refugee Law (vol. 3, 1991), ce processus de proposition et d'élection a été institué pour équilibrer les préférences de différents états lors de la rédaction du Statut du HCR. Certains pays, dont les Etats-Unis, préféreraient que le Haut Commissaire soit nommé par le Secrétaire général afin de garantir que le travail du HCR tombe sous son contrôle et soit intégré au travail d'autres agences des Nations Unies. D'autres états, comme la France, pensaient qu'une élection serait le seul moyen "d'obtenir le prestige et la confiance nécessaires" pour mener à bien les tâches du HCR. Avoir le soutien des gouvernements serait "d'une valeur inestimable" lors des négociations.

Le compromis adopté a été la procédure selon laquelle le Secrétaire général propose des candidats et l'Assemblée générale élit la personne pour remplir le poste. Comme l'indique le même article dans l' "International Journal of Refugee Law" (vol. 3, 1991) " la compétence du Secrétaire général ne semble pas disposer d'une discrétion illimitée... Si elle n'est pas exercée de manière responsable ... et le Secrétaire général ne propose qu'un candidat, alors une curieuse combinaison d'inertie et de dynamisme de la part de l'organisation pourrait faire en sorte que la proposition se transforme pratiquement en nomination".

Malgré la possibilité pour le Secrétaire général de faire des propositions, le Haut Commissaire a un mandat indépendant de l'Assemblée générale et n'a donc pas obligation de rapporter au Secrétaire général. Cependant, dans les cas où le Haut Commissaire acceptait des tâches en dehors de son mandat, à la demande du Secrétaire général, l'indépendance de la fonction pourrait être compromise: voici une question que le nouveau Haut Commissaire devrait considérer.

Les paroles d'Annan et sa nomination d'un candidat unique au poste de Haut Commissaire semblent indiquer qu'il ne tient qu'à lui de décider qui doit diriger l'organisation pour les réfugiés, sans parler des autres agences des Nations Unies. La nomination récente de Kenzo Oshima du Japon au poste de Sous Secrétaire général pour les Affaires humanitaires et Coordinateur pour l'Aide d'Urgence donne un autre exemple de la façon dont le Secrétaire général négocie avec les gouvernements, sur la base d'intérêts politiques et, plus vraisemblablement, de contributions financières, pour décider quels postes importants seront attribués à leurs ressortissants.

Les critères pour le choix d'Oshima ne sont pas clairs. Comme Oshima va se trouver à la tête du plus important groupe des Nations Unies pour la coordination humanitaire, le Comité Permanent Inter-Organisations (CPIO), il aurait été logique qu'Annan consulte les membres de ce Comité. Pourtant de telles consultations n'ont pas eu lieu, du moins pas formellement. Si des consultations informelles ont été tenues, elles n'ont certainement pas inclus tous les membres du CPIO (les ONG qui font partie du CPIO n'ont pas été consultées). Les ONG vont devoir rester attentives à la question de savoir si Oshima a l'intention de collaborer avec elles. Pour le moment, rien n'indique quels sont ses projets ou quelle est sa position vis-à-vis des ONG.

Les deux propositions faites par le Secrétaire général, qui sont des nominations de facto, donnent une fausse impression de l'approche et du processus, qui ne peut guère être décrit comme démocratique. Si les Nations Unies doivent vraiment être sincères à travers l'expression de leurs responsabilités et de la transparence et intention de faire participer la société civile, il faudra redéterminer et remanier le processus de sélection pour les postes de

haut niveau. Le défi pour le Secrétaire général et pour l'Assemblée générale est de garantir que pour le prochain poste à pourvoir, un processus plus transparent soit institué.

- *Pour un récit plus détaillé du processus de proposition et d'élection du Haut Commissaire des Nations Unies, voir le volume 3 (1991) du " International Journal of Refugee Law."*

Equipe éditoriale de Talk Back:

Ed Schenkenberg van Mierop, coordinateur d'ICVA

Manisha Thomas, Responsable de l'information d'ICVA

TALK BACK est aussi disponible en anglais sur le site de ICVA : www.icva.ch

Pour les traductions de Talk Back en français ou en espagnol, veuillez vous adresser par courrier électronique à : talkback@icva.ch, en indiquant la langue souhaitée.

Talk Back

Le bulletin d'information du Conseil international des Agences Bénévoles

Conseil international des Agences Bénévoles

48, chemin du Grand-Monfleury

1290 Versoix, Suisse

Tel: +41 22 950 9600

Fax: +41 22 950 9609

e-mail : talkback@icva.ch

site: www.icva.ch