

## TALK BACK

Le bulletin du Conseil International des Agences Bénévoles (CIAB)

Volume 3-2, 30 avril 2001

\*\*\*

Talk Back est également disponible en anglais sur le site internet du CIAB: [www.icva.ch](http://www.icva.ch)

Abonnez-vous à Talk Back: [talkback@icva.ch](mailto:talkback@icva.ch)

Talk Back existe aussi en anglais et en espagnol. Pour de plus amples informations concernant les abonnements veuillez consulter la dernière page du bulletin.

\*\*\*

-- SOMMAIRE --

### EDITORIAL

- Migration, Inc.

### ACTUALITES

- Les Afghans massés à la frontière tadjik tombent entre les mailles du filet
- Le partenariat: un élément essentiel pour protéger les réfugiés en Guinée
- Coupes claires dans la documentation et la recherche
- Progrès dans le débat sur les PDI

### SUJET DU MOIS

- Optimiser la participation des ONG au sein des organes de l'ONU : le cas de la Commission des droits de l'Homme et du Comité directeur du HCR (EXCOM)

### OPINION

- Les réfugiés et le droit à l'information

\*\*\*

### EDITORIAL:

#### MIGRATION, INC.

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) se targue d'être connue pour son rôle de fournisseur de services. Le personnel expérimenté de l'OIM explique d'emblée aux nouvelles recrues de l'OIM que leur employeur mène des activités opérationnelles et que la principale qualité permettant à l'OIM de se placer au-dessus des organisations onusiennes est la souplesse dont elle jouit en fournissant des services aux gouvernements. Les programmes de l'OIM proposent ainsi une large palette d'activités, qui va des travaux de reconstruction destinés à réparer les dégâts provoqués par l'ouragan Mitch en Amérique Centrale aux petits projets de crédits commerciaux dans le Caucase en passant par la création de cybercafés au Kosovo, pour n'en citer que quelques-uns.

Une grande partie des programmes de l'OIM traite de questions fondamentales liées aux droits de l'homme ou se déroulent dans des situations d'urgence humanitaire. Dans ce contexte, s'identifier à un fournisseur de services et appliquer une démarche analogue à celle d'une société commerciale ou de ce qu'il est convenu d'appeler une ONG porte-documents concentrée uniquement sur les problèmes logistiques, aboutit à la mise en place d'opérations ignorantes des droits de l'homme et des principes humanitaires, susceptibles de se traduire par une violation des droits des bénéficiaires.

L'année dernière, par exemple, le gouvernement australien a décidé de réaliser un programme consistant à intercepter les requérants d'asile avant qu'ils ne foulent le sol australien. L'OIM s'est empressée d'exécuter ce projet, qui contraignait les requérants d'asile à déposer leur demande en Indonésie. En 1996, l'OIM a été priée de conduire 6'000 Tutsis zaïrois hors du Nord Kivu afin de les protéger des extrémistes hutus qui, désireux de créer un Hutu-land, appliquaient une politique de nettoyage ethnique parmi les Tutsis déplacés à l'intérieur du pays. L'OIM a donc transporté les Tutsis par camion au Rouanda, servant ainsi le dessein des extrémistes hutus.

Ces pratiques ne semblent pas déranger les gouvernements bailleurs de fonds. En réalité, ils donnent parfois l'impression de préférer s'adresser à l'OIM plutôt qu'à une organisation comme le HCR, qui risquerait de compliquer inutilement la tâche en rappelant certains principes et en soulevant des questions d'ordre juridique. Contrairement à ce dernier, dont l'objectif prioritaire est de défendre les principes et les normes relatifs à la protection des réfugiés, l'OIM s'enorgueillit d'être avant tout un fournisseur de services, ce qui lui permet souvent d'obtenir plus facilement des fonds des gouvernements que le HCR.

Tout comme celle du Haut Commissariat pour les Réfugiés, l'histoire de l'OIM est étroitement liée à la fin de la seconde guerre mondiale. Fondée en 1951, l'OIM s'est fixé pour mandat constitutionnel d'aider les personnes nécessitant une assistance dans le cadre des migrations internationales. Au cours de la dernière décennie, l'OIM a élargi son champ d'action et soutenu cinq millions de personnes, ce qui équivaut environ au nombre total des bénéficiaires concernés par les interventions de l'OIM durant les quarante années précédentes.

Aujourd'hui, l'OIM tente de trouver sa place au sein de la communauté humanitaire. Ainsi, lors des récents débats de l'ONU sur le mandat des institutions par rapport aux PDI, l'OIM n'a-t-elle pas tardé à déclarer qu'elle mènerait des opérations visant à soutenir les PDI aussi bien pendant les conflits que dans des situations postérieures à des conflits. Reste à souhaiter qu'elle ne songe pas aux mêmes activités que celles réalisées en 1996 avec les PDI tutsis dans ce qui était alors le Zaïre.

Pour ce qui est de ses rapports avec la famille onusienne, il semblerait qu'à long terme l'OIM souhaite devenir une institution spécialisée de l'ONU. Sa composition actuelle est toutefois plutôt limitée. Sur les 189 Etats membres des Nations Unies, seuls 79 font partie

de l'OIM; sans compter que de larges régions du monde, et notamment d'Asie, sont nettement sous-représentées.

A l'occasion de son premier rapport sur l'Etat de la migration dans le monde, en novembre dernier, Brunson McKinley, Directeur général de l'OIM, a expressément déclaré que l'OIM n'allait pas s'engager dans le débat sur la migration, qui figure en bonne place dans le programme politique de nombreux pays occidentaux, mais qu'elle allait renforcer son orientation vers les services. Par la suite, sous la pression des gouvernements, l'OIM a pourtant dû faire marche arrière et elle a mis sur pied un programme intitulé Migration et Recherche. La nouvelle unité créée à cette fin abordera inévitablement la question du lien entre migration et asile, ce qui a incité l'OIM à participer aux consultations globales du HCR sur la protection internationale. Lors des consultations qui ont eu lieu en mars, l'OIM a demandé que l'on revienne sur l'affirmation du HCR selon laquelle la Convention de 1951 sur les réfugiés n'est pas un outil de migration.

Au vu de ces développements, l'OIM a encore beaucoup à faire si elle veut acquérir plus de responsabilité, en particulier lorsqu'elle déclare offrir "des services destinés à soutenir les migrants et à encourager les migrations en bon ordre." La plupart des ONG ont plutôt tendance à considérer l'OIM d'un œil suspicieux, voire à la taxer d'agence de voyages, qu'à s'intéresser aux réunions du Conseil de l'OIM et au travail qu'il accomplit.

Or, avant de critiquer l'OIM et de prendre une part active au débat sur la problématique de la migration et de l'asile, les ONG devraient elles aussi se remettre en question. En effet, rares sont celles qui traitent des questions liées à la fois aux réfugiés et aux migrants. La conception traditionnelle selon laquelle la violation des droits civils et politiques engendre les réfugiés et les injustices socio-économiques les migrants est faussée dès le départ et repose sur des bases erronées. Il est temps de créer des coalitions et de considérer les personnes déplacées, les réfugiés et les migrants avant tout comme des personnes dont il faut protéger les droits.

(Ed Schenkenberg van Mierop)

\*\*\*

ACTUALITES:

**LES AFGHANS MASSES A LA FRONTIERE TADJIK TOMBENT ENTRE LES MAILLES DU FILET**

L'ONU a choisi la solution "pragmatique" consistant à laisser aux ONG le soin de couvrir les besoins humanitaires des quelque 10,000 Afghans rassemblés sur deux îlots situés le long de la frontière tadjik. Suite à une mission menée en février dernier, le HCR a en effet décidé de suspendre ses opérations jusqu'à ce que le gouvernement tadjik permette d'accéder librement et sans restriction à la zone concernée, sépare les combattants des civils et réunisse les civils dans le plus sûr des deux sites. Au vu de la nécessité d'exprimer l'opinion du HCR d'une seule voix, l'équipe de pays des Nations

Unies a décidé de soutenir la décision du HCR. Mais, l'ONU peine à définir clairement si les personnes déplacées sont des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI): une distinction très importante pour déterminer quelle organisation ou quelles organisations des Nations Unies doivent se charger d'assurer leur protection et de leur porter assistance.

Depuis le mois d'octobre, période où les violents combats qui ont fait rage au nord de l'Afghanistan ont contraint les habitants à fuir leur région, les Afghans ont été réunis dans deux lieux (appelés site 9 et site 13, pour reprendre les numéros attribués aux postes frontières) situés le long de la rivière Pyandj, sur la frontière tadjik. L'accès à la population n'est possible de facto que depuis le côté tadjik. Il est difficile d'estimer le nombre exact des personnes rassemblées en raison des multiples arrivées et départs qui se sont produits entre-temps, certains combattants choisissant même de retourner au front. La mission menée par le HCR en février dernier a révélé que l'aide humanitaire était aussi bien distribuée aux combattants qu'aux civils: une découverte qui a en partie fait peser la suspicion sur les opérations du HCR.

Bien que le fait de suspendre les opérations humanitaires aux fins de faire respecter des principes établis soit louable et parfois indispensable, de telles actions doivent être suivies des efforts politiques nécessaires pour garantir l'application des conditions requises. L'ONU a recommandé aux ONG de tenir compte de la "sagesse de la proposition du HCR" et de suivre sa ligne de conduite en demandant elles aussi que les conditions fixées soient respectées. Les ONG, désapprouvant les conditions préalables imposées par le HCR, ont toutefois décidé qu'au vu de la situation, il était plus important de couvrir les besoins que de poursuivre des objectifs considérés dans une large mesure comme irréalisables.

Exiger du gouvernement tadjik qu'il sépare les combattants des civils semble aberrant. Si l'on estime que dans le cas présent 10-20% de la population sont des combattants, il convient de préciser que les civils sont des membres des familles des combattants. Il n'est pas rare qu'une population civile dans le besoin comprenne également des combattants, mais peut-être que c'est le fait de voir les Afghans utiliser sans gêne aucune ses bâches en plastique pour couvrir leur équipement militaire qui a cette fois incité le HCR à insister sur ce principe. Par ailleurs, la frontière entre les deux pays est constituée par le milieu de la rivière qui se déplace en fonction du niveau saisonnier du cours d'eau. C'est la raison pour laquelle personne ne sait réellement si la population est composée de réfugiés ou de PDI. Or il semble que cette clarification fondamentale pourrait aider l'ONU à aller de l'avant. En effet, imposer des conditions au gouvernement tadjik équivaldrait alors en partie à reconnaître que les personnes déplacées se trouvent sur le territoire tadjik; ou permettrait simplement de garantir un accès illimité à la population et de gagner du temps jusqu'à ce que l'ONU arrive à déterminer qui, de la famille onusienne, devrait se charger des besoins de la population.

La condition relative à l'accès illimité est probablement celle qui a le plus de chance d'être remplie étant donné que le principal élément entravant l'accès par le passé était la lenteur des processus. Les ONG réussissent aujourd'hui sans trop de problèmes à passer

par la frontière russe pour autant qu'elles soient en mesure de fournir des documents en ordre. Déplacer les civils d'un site à l'autre devrait également être envisageable, mais la seule manière de contraindre le gouvernement tadjik à respecter les conditions fixées par le HCR est de le soumettre à suffisamment de pressions.

Malgré des appels répétés priant le Tadjikistan de respecter les obligations auxquelles il est soumis en vertu du droit international, le gouvernement a refusé d'ouvrir sa frontière (c'est-à-dire la barrière située de son côté de la rivière et non pas forcément la frontière réelle, qui a peut-être déjà été traversée) afin de permettre aux Afghans de pénétrer sur son territoire. Cette attitude s'explique en partie par la crainte de voir le conflit s'étendre au Tadjikistan. Ironiquement, la communauté internationale n'a pas du tout répondu de la même manière à une situation pourtant assez semblable concernant les Kosovars massés à la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Dans ce cas-là, la volonté de trouver une autre solution était bien supérieure à la pression exercée en faveur d'une ouverture des frontières.

Quoi qu'il en soit, il incombe aujourd'hui aux ONG de combler les lacunes laissées par l'ONU en offrant une aide humanitaire à la population dans le besoin tandis que les Nations Unies attendent que le gouvernement tadjik respecte les conditions du HCR. En agissant de la sorte, les ONG doivent également être conscientes des implications de leur action au plan politique, puisqu'elles soutiennent en quelque sorte les efforts de guerre. En l'occurrence, les efforts déployés par l'ONU, et en particulier par le HCR, en vue d'exercer une pression politique sur le gouvernement du Tadjikistan sont peu convaincants. Près de deux mois après l'imposition de leurs conditions, le temps est venu pour les Nations Unies d'inciter plus vivement la communauté internationale à contraindre le gouvernement tadjik de s'exécuter ou de trouver un autre moyen pour assurer la protection et porter assistance aux civils. La mission qu'effectuera le Haut Commissaire pour les réfugiés, Ruud Lubbers, en Afghanistan cette semaine est l'occasion rêvée pour ce faire.

\*\*

## LE PARTENARIAT : UN ELEMENT ESSENTIEL POUR PROTEGER LES REFUGIES EN GUINEE

Le HCR doit apprendre à admettre qu'il ne parvient pas toujours à gagner à lui seul les batailles engagées avec certains gouvernements en vue de garantir la protection des réfugiés. Les camps de réfugiés qui bordent la frontière séparant la Guinée de Sierra Leone sont situés trop près de la frontière depuis bien trop longtemps. Les attaques transfrontalières menacent la sécurité ce qui se traduit par une restriction de l'accès aux réfugiés et, partant, par une protection et une assistance insuffisantes des réfugiés. Or, une telle situation aura pu être évitée si, à un stade antérieur, le HCR avait encouragé efficacement ses partenaires à s'engager et à faire pression sur le gouvernement guinéen.

Depuis des mois, la situation des réfugiés sierra-léonais coincés le long de la Guinée est un sujet de sérieuses préoccupations. Nombre d'entre eux ont quitté la région pour

retourner en Sierra Leone, alors que des milliers d'autres restent pris au piège dans la zone frontrière. Les efforts déployés par le HCR pour obtenir du gouvernement guinéen qu'il crée d'autres sites afin de pouvoir déplacer les réfugiés plus à l'intérieur du pays durent depuis des années. Aujourd'hui, des sites ont certes été définis plus à l'intérieur du pays et les autorités locales ont donné leur aval à l'installation des réfugiés, mais ce sont les autorités nationales qui s'opposent à l'opération. En conséquence, le HCR a suspendu son action consistant à éloigner les réfugiés de la frontière jusqu'à ce que le gouvernement guinéen l'autorise. C'est justement dans ce type de situation que le HCR devrait demander à ses partenaires – ONG, gouvernements et autres organisations internationales – de contraindre le gouvernement de Guinée à respecter les obligations auxquelles il est soumis en vertu du droit international pour assurer la protection des réfugiés.

Si les autorités nationales n'accordent pas l'autorisation requise, plus de 30,000 réfugiés (certaines estimations font état de quelque 60,000 personnes) devront quitter à pied cette bande de terre à laquelle l'accès est limité en raison des problèmes de sécurité. Une fois arrivés au nord de la zone, ils seront transportés par camion (au moyen du nombre apparemment limité de camions que le HCR pourra trouver en Guinée) vers de nouvelles destinations. Les Guinéens sépareront tout réfugié porteur d'une arme de la population qui se déplacera alors vers l'intérieur du pays. Bien qu'une telle séparation relève de la responsabilité du gouvernement guinéen, une forte présence internationale chargée de superviser toute l'opération permettrait d'assurer la protection des réfugiés.

La situation qui règne en Guinée est compliquée et il est extrêmement difficile de trouver des solutions pour y remédier (cf. **"Refugee Camps on the Border: A Recipe for Disaster in West Africa"** Talk Back 2-7). Les attaques transfrontalières, qui ont conduit à une militarisation des zones frontières, non seulement de la part de l'armée guinéenne mais aussi de la milice locale, sont une des conséquences de l'installation des réfugiés si près de la frontière. De ce fait, la volonté des communautés locales d'accueillir un grand nombre de réfugiés n'est plus aussi grande qu'avant le début de ces attaques transfrontalières, qui ont eu lieu au mois de septembre de l'année dernière.

Lorsque le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Ruud Lubbers, s'est rendu en Afrique de l'Ouest en mars dernier, le Président de la Guinée lui a déclaré qu'au-delà de la réinstallation, le HCR devrait aussi envisager le rapatriement. Or, l'un des principes de base du retour des réfugiés dans leur pays est que le rapatriement devrait être durable. Si des milliers de Sierra-Léonais sont rentrés chez eux au cours de ces derniers mois, nombre d'entre eux n'ont pas pu retourner dans leurs foyers, car les régions dont ils sont originaires sont toujours contrôlées par les rebelles. La population de Freetown, qui s'élève normalement à environ 500,000 habitants, est actuellement estimée à plus de deux millions. Un tel rapatriement n'est donc pas durable et implique que beaucoup de ceux qui sont revenus de Guinée ont aujourd'hui besoin d'aide et de protection au sein de leur propre pays.

Le HCR doit encore apprendre à s'engager pleinement et efficacement dans son partenariat avec les ONG. En réalité, la notion de partenariat avec les ONG revient

régulièrement dans le discours du HCR et Lubbers lui-même l'a prônée dès le début de son mandat. Mais lorsqu'il s'agit de la traduire en actes, force est de constater que la pratique diffère souvent de la théorie et dépend, trop fréquemment, des personnes concernées. Pour ce qui est de la protection, le partenariat entre le HCR et les ONG semble malheureusement ne pas être appliqué sur le terrain. Si le personnel envoyé dans la région par le HCR comprenait vraiment ce qu'implique le partenariat, il se rendrait compte des avantages qu'offre une collaboration étroite avec les ONG ainsi qu'avec d'autres membres de la communauté internationale et veillerait à ce que la réinstallation soit organisée en commun. Il est à déplorer que les efforts déployés en ce sens dans les bureaux du HCR ne soient pas repris par ceux qui devraient concrétiser les stratégies de partenariat axées sur une meilleure garantie de la protection des réfugiés.

\*\*

## COUPES CLAIRES DANS LA DOCUMENTATION ET LA RECHERCHE

Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Ruud Lubbers, n'est toujours pas parvenu à définir un programme clair en matière de protection. Il a maintenant demandé un examen interne des activités de l'organisation, en insistant sur le fait que le Bureau devait se concentrer exclusivement sur les tâches incluses dans son mandat. Or les premiers résultats de cet examen sont plutôt surprenants – ne serait-ce qu'en ce qui concerne le décalage entre les “activités fondamentales” et les propositions de restructuration qui en découlent. La diffusion d'informations fiables sur la législation ou les pays d'origine n'est ainsi pas comprise comme une activité de protection et l'une des recommandations les plus déconcertantes est celle proposant la suppression puis la division et/ou l'externalisation des fonctions du Centre de documentation et de recherche (CDR).

L'examen interne vise trois objectifs: déterminer le mandat “fondamental” du Bureau; avancer des propositions de restructuration en vue de faire des économies; et étudier des méthodes de récolte de fonds. Compte tenu des critères fixés par le HCR pour définir une activité fondamentale – avoir “un lien clairement établi avec la protection internationale des réfugiés (et des apatrides)” – l'information devrait constituer l'un des piliers du Bureau, puisqu'elle joue un rôle central dans le soutien des droits fondamentaux des réfugiés.

Au vu des premiers résultats de l'examen interne, la décision de se défaire du CDR – l'unité du HCR chargée de réunir et de diffuser les informations relatives aux droits de l'homme et à la jurisprudence nationale et internationale applicable aux réfugiés, aux instruments internationaux, à la législation nationale applicable aux réfugiés, et aux pays d'origine – laisse perplexe. Les fonctions et les produits du CDR, notamment le CD-ROM REF WORLD, la bibliothèque et les documents présentant le contexte général des pays d'origine, pour n'en citer que quelques-uns, sont des outils essentiels pour ceux qui travaillent dans le domaine de la protection des réfugiés. Si d'autres organes – tels que le CDR du gouvernement canadien, les institutions académiques comme l'Université du Michigan University ou les ONG comme le Refugee Legal Centre à Londres –

rassemblent eux aussi des informations sur les développements d'ordre juridique et autre, la portée et le caractère fouillé des activités du CDR du HCR sont absolument uniques. Le travail du CDR est pourtant reconnu par tous les acteurs, étatiques ou non, qui s'occupent de la protection des réfugiés; pour bon nombre de personnes, les produits provenant du CDR constituent le seul outil d'information vraiment fiable dont ils disposent.

Le fait que l'information fournie par le CDR proviennent de l'institution des Nations Unies chargée de la protection des réfugiés offre une certaine "assurance de qualité" qui, malgré la crédibilité d'institutions telles qu'Amnesty International, demeure sans égal. En matière de définition du statut des réfugiés, la neutralité du fournisseur d'information est, trop souvent, un point critique pour le décideur. Pourtant, cette "assurance de qualité" n'implique pas toujours une qualité optimale. Aussi devient-il urgent d'étudier la question du contrôle de la qualité, qui devrait être examinée par le groupe interne qui a analysé les fonctions du CDR et établi un plan d'action visant à externaliser et à répartir ces mêmes fonctions dans différents services du HCR.

Externaliser ou restructurer les fonctions du CDR, ou encore démanteler la division elle-même, n'est pas forcément un mal, pour autant que l'on garantisse que toutes les fonctions et tous les produits du CDR seront préservés, mis à jour régulièrement et réunis de manière à former une source d'information accessible et cohérente. Il convient d'éviter que les clients perdent du temps à rechercher des informations réparties entre différents organes.

Si la principale raison de la suppression du CDR est qu'il faut faire des économies, une autre question qui se pose est de savoir comment un nouvel organe assurera le rapport qualité-prix du CDR, qui, pour seulement \$ 2 millions par an, parvient à offrir un instrument essentiel à la protection. Il est à noter qu'actuellement aucune autre institution n'a les capacités de reprendre l'intégralité des fonctions du CDR, et qu'aucun autre organe n'a les compétences et les ressources pour exploiter ces fonctions – deux des critères qui servent justement de base au HCR pour décider s'il doit réaliser une activité ou non.

Plus grave encore, aucun autre organe ne peut requérir l'imprimatur accordé à un organe indépendant jouissant d'un mandat international, un point qui est paradoxalement devenu crucial pour les défenseurs de la protection des réfugiés: dans l'Union européenne, par exemple, les informations relatives à l'asile sont devenues le champ de bataille des partisans des **normes de haute protection**. Cette évolution ne devrait être une surprise pour personne et moins encore pour le HCR. Au vu de la suppression du CDR, la question est de savoir si le HCR se trouve encore sur le champ de bataille.

\*\*



## PROGRES DANS LE DEBAT SUR LES PDI

Le débat animé instauré l'année dernière dans le cadre du volet humanitaire de l'ECOSOC, qui portait sur les personnes déplacées au sein du pays (PDI), a suscité bien des préoccupations. Un grand nombre de gouvernements, représentant en majeure partie des pays appartenant aux G77, ont perçu cette discussion sur les PDI comme une tentative plus vaste fomentée par les Etats occidentaux pour fonder la légitimation de leur intervention sur des bases "humanitaires". Plusieurs d'entre eux ont ainsi estimé que les arguments avancés pour encourager l'assistance et la protection des PDI lorsque l'Etat concerné n'était pas en mesure de le faire étaient une atteinte au principe de souveraineté. Ils ont également remis en cause la valeur légale des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui constitue l'un des principaux instruments de la protection des PDI.

Pourtant, lors de la session de la Commission des droits de l'homme (CDH), le 24 avril dernier, le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées (RSG) a été prolongé de trois ans dans une résolution adoptée par consensus et co-parrainée par 53 Etats.

Au cours de son mandat, le RSG Francis Deng, a toujours relevé que si la souveraineté des Etats devait être respectée, elle impliquait aussi des responsabilités. Le fait que ladite résolution reconnaisse ces responsabilités est un élément bienvenu qui permet de faire avancer le débat. La résolution déclarait également son appréciation envers les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ayant offert "protection et assistance" aux PDI.

La résolution reconnaît par ailleurs le rôle essentiel des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays: la "protection des déplacés internes a été renforcée...en particulier grâce aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays." La Commission a en outre encouragé la "diffusion et l'application des Principes directeurs." Espérons que ce renforcement des principes des Principes directeurs annulera la requête formulée par quelques pays du G77 dans le cadre du volet humanitaire de l'ECOSOC demandant que la Sixième Commission des Nations Unies procède à un examen juridique formel de ces mêmes principes.

La résolution a également mentionné le travail effectué par le Comité permanent inter-organisations des Nations Unies. Elle a mis l'accent sur la nécessité de "promouvoir les accords entre organisations et les capacités des institutions compétences des Nations Unies pour relever les immenses défis humanitaires que représentent les déplacements internes" et appelé les Etats à "fournir les ressources nécessaires pour mettre sur pied des programmes d'aide et de protection des personnes déplacées à l'intérieur du pays."

Le soutien des efforts déployés par l'ONU dans le cadre du CPIO arrive à point nommé. Le Coordinateur spécial pour les déplacements à l'intérieur du pays, Dennis MacNamara, vient de terminer, au mois d'avril, son rapport intermédiaire à l'intention du Secrétaire

général et du Coordonnateur des secours d'urgence. Les suggestions qu'il y propose reflètent le travail du Réseau inter-organisations des Nations Unies sur les déplacements internes, que le CPIO a instauré pour une période de six à neuf mois en septembre 2000. Au cœur des conclusions du Réseau se trouve l'affirmation selon laquelle le meilleur moyen pour le système des Nations Unies de gérer les situations de déplacements internes demeure l'approche coordonnée. Les recommandations préconisent également la création d'un bureau de coordination pour les PDI au sein du BCAH. Ce petit bureau, non opérationnel, serait occupé en majeure partie par du personnel détaché par d'autres institutions des Nations Unies, par le bureau de M. Deng, par des organisations internationales, des ONG, et, éventuellement, des gouvernements. Le principal rôle du bureau serait de superviser des situations de déplacements internes et de garantir l'amélioration de l'action de l'ONU. Dans certaines circonstances, un coordinateur/ conseiller pour les PDI pourrait être désigné pour aider le Coordonnateur résident/des affaires humanitaires et l'équipe de pays en question à améliorer cette action.

Le Coordinateur spécial a par ailleurs mis en exergue la nécessité d'améliorer la réponse des gouvernements aux problèmes de déplacements internes. Tout en soulignant le fait que la responsabilité première de l'assistance et de la protection des PDI incombe aux Etats concernés, le rapport appelait les gouvernements bailleurs de fonds à garantir le déblocage des fonds nécessaires pour couvrir les besoins des PDI. Dans son commentaire du rapport, le HCR faisait référence à sa politique de mars 2000 en matière de PDI. Le Haut Commissaire pour les réfugiés a indiqué que l'engagement du HCR était subordonné à trois conditions: l'autorisation du Secrétaire général des Nations Unies; l'accord, ou peut-être l'acquiescement du gouvernement concerné; et la disponibilité des fonds.

L'extension du mandat du RSG et les efforts déployés par l'ONU pour améliorer ses interventions auprès des PDI ne représentent que deux domaines dans lesquels la garantie de l'assistance et de la protection des PDI a progressé: plus problématique en revanche est la volonté des gouvernements d'améliorer leur réponse à la situation des PDI. Même si ce domaine est probablement celui où les changements sont les plus difficiles à apporter, les activités menées par M. Deng au cours des ans ont au moins eu un effet: entre les séances de la CDH, il a réussi à réunir autour d'un déjeuner d'affaires les représentants de l'Angola, du Burundi et de la Géorgie qui lui ont fait part de leurs efforts en vue d'améliorer la protection et l'aide apportées aux PDI.

Il est intéressant de noter que la résolution de la Commission appelle le Haut Commissaire aux droits de l'homme à renforcer son rôle dans la promotion des droits des PDI. Elle demande ainsi expressément au HCDH d'élaborer des projets en ce sens en vue de les intégrer au programme de services consultatifs et d'assistance technique. Il reste à espérer que cette orientation sera consolidée par les ressources fournies par les gouvernements et qu'elle obtiendra l'engagement du HCDH, dont le rôle en faveur de la protection des PDI est resté trop timide à ce jour.

\*\*\*

SUJET DU MOIS:

OPTIMISER LA PARTICIPATION DES ONG AU SEIN DES ORGANES DE L'ONU:  
LE CAS DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME ET DU COMITE  
DIRECTEUR DU HCR (EXCOM)

La différence d'engagement et de participation des ONG au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) et du Comité directeur du HCR est frappante. Pour ce qui concerne la Commission, qui vient de s'achever, il est presque ahurissant de voir le nombre de déclarations que font les ONG, souvent jusque tard dans la nuit sur chacun des points à l'ordre du jour. Au sein du Comité directeur du HCR (EXCOM), une seule ONG est habilitée à présenter une déclaration et dans le Comité permanent, le groupe de travail de l'EXCOM, les ONG n'ont droit qu'à une déclaration par point à l'ordre du jour.

Grâce à leurs interventions orales, les ONG actives dans les différents organes ont la possibilité de demander aux Etats de rendre des comptes concernant les violations des droits de l'homme ou du droit sur les réfugiés. Si, à première vue, il peut sembler étrange d'établir une comparaison entre la CDH et l'EXCOM, étant donné la différence de dynamique en jeu, les ONG qui prônent les droits de l'homme et le droit humanitaire peuvent tirer bien des enseignements de chacun des systèmes. Tous deux présentent toutefois un désavantage commun en ce sens que les déclarations orales présentées par les ONG n'ont pas autant de poids que ces dernières le souhaiteraient. Il faut que les ONG reconnaissent que leurs déclarations devraient faire partie d'un mouvement de pression et d'efforts de défense plus vastes initiés bien avant les séances de l'un ou l'autre des organes.

- Engagement des ONG

L'engagement des ONG dans chacun des organes a suivi une évolution bien différente. La Charte des Nations Unies reconnaît le rôle des ONG et, en tant que telle, l'ECOSOC a été priée de mettre sur pied des dispositifs de consultation. L'ECOSOC a établi les règles relatives à l'engagement des ONG en son sein ainsi qu'au sein de ses commissions techniques, y compris la Commission des droits de l'homme. L'ECOSOC est dotée d'un Comité sur les ONG comprenant 19 pays membres, qui détermine quelles sont les ONG autorisées à bénéficier d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC.

Lorsque les ONG se sont intéressées de plus près à la Commission, leur nombre a commencé à augmenter et il est devenu tout naturel que chacune puisse exprimer son opinion sur les divers points à l'ordre du jour. A l'origine, les ONG n'avaient pas le droit de citer nommément des pays dans leurs déclarations. Mais étant donné qu'elles faisaient des allusions comme "un petit pays d'Afrique sans accès à la mer", il était dans l'intérêt des Etats eux-mêmes de lever cette restriction.

Au fur et à mesure que le nombre d'ONG participant à la Commission augmentait, on a tenté de limiter le nombre des déclarations. Une décision prise l'année passée interdit ainsi à chaque ONG de faire plus de six déclarations sur l'ensemble de la Commission. Une déclaration conjointe entre plusieurs ONG vaut moins qu'une déclaration présentée entièrement par une seule ONG participante et a l'avantage de figurer en premier sur la liste des orateurs des ONG. Ce qui ne garantit pas pour autant qu'elle ne sera pas faite tard dans la nuit, devant une salle pratiquement vide. Si les ONG ne veulent pas être marginalisées, il est impératif qu'elles améliorent encore la qualité de leurs déclarations.

Au sein du Comité directeur du HCR, qui constitue l'autre extrême en ce qui concerne la participation des ONG, celles-ci n'ont droit qu'à une déclaration, connue sous le nom de "déclaration du CIAB". Lorsque la déclaration des ONG a été introduite pour la première fois, le CIAB chapeautait suffisamment d'ONG pour être accepté comme représentant des ONG. Cependant, au moment de la création du Comité permanent du HCR, les ONG partisans des droits de l'homme ont exprimé le souhait de faire davantage de déclarations. Au lieu de modifier la structure de l'EXCOM, il a été décidé d'autoriser une "déclaration d'ONG" par point à l'ordre du jour pendant toute la session du Comité permanent, le CIAB étant chargé de coordonner quelle ONG prendrait la parole sur chacun des sujets en tenant compte des connaissances ou de la place de chaque ONG sur le terrain.

- Dynamiques différentes

Il convient également de tenir compte des différences de dynamique entre l'EXCOM du HCR et la Commission. Dans cette dernière, les discours et les préoccupations des ONG s'adressent directement aux gouvernements. Il est très important pour une ONG nationale de pouvoir aborder des questions relatives aux droits de l'homme dans un forum public au sein duquel siège son propre gouvernement, comme on a pu le constater au début des années 90 lorsque l'ambassadeur d'Indonésie présidait la session et qu'une ONG indonésienne a pris la parole juste après une ONG du Timor oriental. Toutes deux ayant exprimé leur opinion sur les violations des droits de l'homme au Timor oriental, le président indonésien a poliment remercié chacune d'entre elles pour sa contribution.

Les principaux résultats des déclarations orales sont la dénonciation et la pression publiques. Dans bien des cas, les effets découlant de la pression exercée sur les pays ne sont pas négligeables. Les déclarations répétées des ONG concernant les violations perpétrées en Argentine dans les années 70 ont conduit à la création du premier mécanisme thématique, à savoir le Groupe de travail sur les disparitions. Autre exemple, dans la première déclaration qu'il a présentée suite à la réadmission de l'Afrique du Sud au sein de l'ONU, après la fin de l'apartheid, le représentant de ce pays a relevé le rôle crucial de la pression exercée par la Commission au cours des années précédentes.

Les déclarations orales peuvent également être utilisées comme un instrument efficace pour consigner certaines affirmations en vue de demander ultérieurement aux gouvernements de rendre des comptes. Toutefois, l'effet des déclarations orales faites devant la Commission ne peut être que limité. En réalité, elles influencent rarement les

résolutions adoptées au cours de la même année. Pour obtenir l'impact recherché, il faut soit présenter des soumissions écrites, préparées avant la Commission, soit mettre sur pied, d'entente avec les gouvernements, des réunions et des moyens de pression.

Les organes du HCR comprenant des gouvernements, le HCR et des ONG, les déclarations des ONG n'abordent pas uniquement des sujets liés à des pays, mais exigent aussi certaines améliorations du HCR. Dans l'ensemble, il est plus facile pour les ONG de s'attaquer au HCR qu'aux gouvernements qui violent le droit en matière de réfugiés. En outre, bon nombre d'ONG doivent encore apprendre à traduire en actes l'idée consistant à associer, avant les séances du Comité permanent et du Comité directeur, leurs déclarations orales à un effort de pression plus concerté sur les gouvernements et le HCR. Alors que dans certains pays, les ONG organisent des rencontres avec des délégations gouvernementales avant les séances du HCR, elles ne font pas systématiquement l'effort d'assister aux réunions du HCR.

L'un des avantages à développer dans le système du HCR est l'idée du partenariat entre le HCR et les ONG en vue d'atteindre l'objectif commun consistant à offrir une protection et une assistance efficaces aux réfugiés. A l'époque où les déclarations des ONG ont été admises pour la première fois, l'EXCOM est parti du principe que le HCR et les ONG organiseraient régulièrement des consultations. C'était sans compter les divergences d'opinion entre le HCR et les ONG d'une part et entre les ONG elles-mêmes d'autre part.

#### - Résultats divers

Le degré d'influence des ONG sur les résultats de la Commission et des organes du HCR varie considérablement. Dans le milieu des droits de l'homme, on reconnaît généralement l'importance et le rôle des ONG pour ce qui est de leur capacité à révéler des faits, à fournir des analyses approfondies et à brandir de nouveaux problèmes. En conséquence, les gouvernements tiennent généralement compte des positions et des préoccupations des ONG. Nombreux sont les gouvernements qui souhaitent connaître l'avis des ONG avant même la CDH et qui organisent des réunions et des consultations informelles avec elles avant de se rendre à Genève pour la session marathon de six semaines. Une fois à la Commission, on assiste à des consultations ouvertes sur les résolutions, et les ONG sont souvent autorisées à participer aux négociations relatives aux résolutions thématiques auxquelles il n'est d'ailleurs pas rare qu'elles apportent leur contribution. Il arrive aussi que, pour certaines résolutions, les pays excluent toute participation des ONG. Dans le cas des résolutions concernant des pays, la situation est différente, puisque les ONG influencent alors le processus au moyen des pressions qu'elles exercent. A cet égard, les ONG ont également réussi à faire en sorte que suite à leurs pressions répétées, le Président de séance lui-même mette en lumière la situation dans certains pays, comme ce fut le cas pour la Colombie.

Pour les ONG, les résolutions adoptées par la Commission (en particulier celles adoptées par consensus) ainsi que les déclarations du Président (toujours considérées comme des déclarations consensuelles) constituent un puissant moyen de pression auprès des

gouvernements. Ainsi, cette année, la déclaration du Président concernant l'Indonésie, approuvée par le gouvernement indonésien, déclarait-elle que "tous les efforts doivent être mis en œuvre pour achever le programme de rapatriement des réfugiés conformément aux normes internationales": une affirmation importante qui peut être reprise ultérieurement, si nécessaire, pour demander des comptes au gouvernement. Toutefois, ces résolutions et déclarations pourraient être encore plus efficaces si la législation applicable aux réfugiés était invoquée plus régulièrement dans le cadre des droits de l'homme. Les ONG actives dans le domaine humanitaire, par exemple, pourraient accroître leur influence au sein de la Commission en partageant leur expérience du terrain et de leur travail avec les réfugiés et les PDI. Les résolutions relatives à des pays seraient en outre plus utiles, si elles incluaient un passage sur les personnes déplacées ou sur la situation en matière de droits de l'homme dans les pays dont proviennent les réfugiés et les PDI. Par ailleurs, les ONG ne devraient pas limiter de tels efforts à la Commission mais les étendre à tous les organes instaurés en vertu d'un traité relatif aux droits de l'homme.

En réalité, il n'existe actuellement aucun moyen systématique permettant de garantir que les ONG sur le terrain soient informées de ce qui se passe au sein de la Commission et des organes parties aux traités. Or, si elles ignorent les résultats, c'est-à-dire les résolutions et les déclarations, obtenus par les organes actifs dans le domaine des droits de l'homme, il est évident que les ONG ne peuvent les exploiter de manière optimale.

Le processus relativement inclusif d'élaboration des documents au sein de la Commission se trouve pratiquement à l'opposé de celui de l'EXCOM du HCR. Alors que les réunions du Comité permanent n'aboutissent ni à des résolutions ni à des conclusions, les Conclusions sur la protection adoptées par l'EXCOM pourraient apporter une contribution majeure au droit (peu contraignant) sur les réfugiés. Le processus d'élaboration desdites Conclusions sur la protection se déroule dans un cadre dont sont exclues les ONG. Seules les relations avec des gouvernements amis disposés à fournir les projets esquissés permettent aux ONG d'exercer une influence sur le contenu de ces Conclusions. Mais ce système est insatisfaisant. Les gouvernements doivent absolument prendre conscience de l'importance que peut revêtir le rôle croissant des ONG au sein de l'EXCOM pour ce qui est de la protection des réfugiés et de l'influence qu'elles peuvent exercer pour contraindre les Etats à rendre des comptes sur l'exécution de leurs obligations en matière de protection des réfugiés.

\* Avec la collaboration de Rachel Brett, Quaker United Nations Office à Genève, [quano@mbox.unicc.org](mailto:quano@mbox.unicc.org).

\*\*\*

OPINION:

## LES REFUGIES ET LE DROIT A L'INFORMATION

Par Loretta Hieber

En juin 1999, près de 700'000 Kosovars ont fui leurs foyers lorsque des avions de guerre de l'OTAN ont attaqué le Kosovo. L'agression serbe combinée à la campagne de bombardement de l'OTAN a provoqué le plus grand mouvement massif de réfugiés en Europe depuis la seconde guerre mondiale.

La communauté internationale, mal préparée pour gérer un tel exode, ne s'est pas accordée beaucoup de temps pour étudier les problèmes de communication avec les centaines de milliers de réfugiés ou d'hébergement des populations en Albanie et en Macédoine. Lors d'une évaluation des besoins en Albanie, plus de 75% des réfugiés albanais ont déclaré qu'ils ne disposaient pratiquement d'aucune information concernant l'assistance humanitaire disponible et les activités menées par les institutions de l'ONU et les ONG. Or, sans connaître les opérations de secours mises sur pied, les réfugiés avaient bien du mal à décider en toute connaissance de leur futur immédiat.

Mais la crise du Kosovo n'était pas un cas isolé. Un responsable de l'information de Médecins du Monde opérant en Ingouchie s'est plaint du manque d'informations fondamentales concernant les solutions humanitaires proposées aux populations tchétchènes. Par ailleurs, un médecin du Comité international de secours a rapporté cette année qu'une meilleure diffusion des informations en matière de santé aurait permis d'éviter des milliers de morts au Congo.

Pendant une bonne partie de ces deux dernières décennies, les efforts internationaux déployés pour améliorer l'information relative aux réfugiés se sont concentrés sur l'opinion publique des pays hôtes. S'il semble relativement évident que la promotion d'un climat favorable au sein de l'opinion publique est indispensable pour faciliter la protection, il n'en reste pas moins que les stratégies d'information devraient viser des objectifs plus étendus.

En résumé, les programmes destinés à tenir les populations de réfugiés au courant des événements les concernant directement ont été largement ignorés. Certes, la garantie des droits des réfugiés fait l'objet de nombreuses discussions, mais celles-ci accordent trop peu d'importance à la diffusion des informations à ceux qui sont le plus directement concernés.

Quels effets ce manque d'information peut-il avoir sur les populations en crise?

Premièrement, il favorise la propagation de rumeurs. Les situations d'afflux massif sont un terrain fertile pour les colporteurs de rumeurs qui risquent de provoquer des déplacements de populations inutiles, voire des mouvements de panique. L'incertitude

donne souvent naissance à des rumeurs infondées, augmentant encore le climat d'instabilité.

La deuxième conséquence consiste en une hausse probable du niveau général d'anxiété. L'inexactitude des informations peut directement affecter le bien-être psychologique des populations concernées. Il apparaît de plus en plus fréquemment que, dans des situations de crise, le manque d'information peut fortement accroître le stress.

Au contraire, une communication ouverte entre les populations de réfugiés, les pays hôtes et les organisations de réfugiés, telles que le HCR, peut faciliter la gestion efficace des camps ainsi que le rapatriement. Les retours volontaires se fondent sur l'idée que lorsqu'ils disposent d'informations pertinentes sur les conditions en vigueur dans leur pays d'origine les réfugiés peuvent prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. Malheureusement, les programmes d'information de masse destinés spécifiquement à tenir les réfugiés au courant des derniers développements observés dans leur pays, comme ce fut le cas au Rwanda, font figure d'exceptions.

Pourquoi accorde-t-on si peu d'importance à la diffusion d'informations crédibles conçues expressément pour les populations touchées par des catastrophes?

Pour beaucoup, l'information apparaît comme dangereuse et incontrôlable. A bien des reprises, les responsables des opérations de secours ont déclaré qu'ils préféreraient baser leur information sur le principe du "besoin de savoir". Pourtant, cette démarche renforce le stéréotype selon lequel le réfugié est quelqu'un de passif.

En outre, contrairement à la santé, à la nourriture ou à l'hygiène, l'information est trop souvent considérée comme un privilège plutôt que comme un droit. Ainsi, se référant à une tentative visant à développer une stratégie d'information sur l'initiative de Lusaka et le processus de paix relatif au conflit qui fait rage au Congo, un bailleur de fonds de longue date a-t-il récemment posé la question suivante, "Pourquoi le peuple congolais aurait-il besoin de savoir quoi que ce soit sur les accords de Lusaka?"

Il est essentiel d'adopter une démarche axée sur la conviction que l'accès à une information pertinente dans les situations de crises humanitaires est un droit, pour garantir que les besoins des réfugiés sont réellement couverts. Les droits à la liberté d'expression ainsi qu'à la recherche et à l'obtention d'information sont inscrits dans d'importants traités relatifs aux droits de l'homme. Mais la notion du droit à l'information a souvent fait l'objet d'une définition trop étroite. Elle devrait être interprétée de manière à garantir que les organes chargés de s'occuper des populations de réfugiés concertent leurs efforts pour garantir un flux d'information fiable dans les deux sens, c'est-à-dire vers les populations touchées et provenant de ces mêmes populations. De plus, l'information devrait être soutenue par le Projet Sphère, qui, bien qu'il détermine les normes minimales à respecter dans les opérations de secours, ne contient malheureusement aucune référence explicite au droit de demander et de recevoir des informations.



Idéalement, il faudrait que les instruments de protection des réfugiés reconnaissent expressément le droit de ceux-ci à accéder à une information impartiale et stipulent notamment qu'aucun Etat n'est habilité à empêcher l'accès des réfugiés à des programmes d'informations crédibles rendant compte de la situation humanitaire; sur le terrain, les institutions internationales chargées de la protection des réfugiés devraient veiller à ce que des programmes d'information adéquats soient mis en place.

Cela ne signifie en rien que les médias internationaux peuvent combler une lacune en matière d'information, au contraire. Pendant la guerre au Kosovo, par exemple, un responsable de l'information d'une des principales institutions de l'ONU a suggéré que les réfugiés désireux d'en apprendre davantage sur les opérations de secours se branchent sur CNN. Outre le fait qu'il était pratiquement impossible d'accéder à ce canal (diffusé dans une langue étrangère de surcroît), il est probable que la plupart des chaînes internationales de télédiffusion telles que BBC World Service ou Radio France International ne consacraient que quelques minutes à chaque sujet. Leur programmation se fonde en effet sur l'information, et non pas sur les opérations humanitaires, qui comprennent des informations de base sur la santé, une description des organisations d'assistance ou des renseignements sur la recherche de familles.

L'ONU a souvent compté sur l'installation de stations radios de l'ONU dans des zones de conflits telles que la Bosnie et le Cambodge pour diffuser l'information relative aux opérations humanitaires. Cependant, cette solution soulève diverses questions concernant la durabilité et les frais d'un tel projet ainsi que les dommages potentiels qu'il pourrait causer aux médias locaux.

Par conséquent, il vaudrait mieux que la communauté internationale encourage les journalistes et chaînes de diffusion du lieu à diffuser une information humanitaire impartiale. En effet, une information produite au plan local, selon un schéma et dans une langue connus du public cible a bien plus de chances d'être perçue comme crédible et fiable par la population. Bien sûr, dans les situations où il n'existe aucun média local, il faudrait trouver des solutions de rechange – par exemple des radios indépendantes.

Mais le mandat devrait rester le même: garantir que les réfugiés, les personnes déplacées et les populations hôtes aient accès à une information impartiale, crédible et pertinente concernant la crise en cours ainsi que les opérations de secours nationales et internationales. Cette mesure peut également impliquer la distribution de transistors à grande échelle. Par ailleurs, les bailleurs de fonds et les organisations internationales devraient veiller à ce qu'aucune opération internationale de secours ne soit mise sur pied sans être accompagnée d'une stratégie d'information appropriée et indépendante destinée aux populations concernées. Il s'agit tout simplement de respecter les droits fondamentaux des réfugiés et des autres groupes touchés par des conflits.

\* Loretta Hieber, Directeur fondateur de Media Action International et auteur de "Lifeline Media: Reaching Populations in Crisis," e-mail: [info@mediaaction.org](mailto:info@mediaaction.org).

\*\*\*

Equipe éditoriale de TALK BACK:

Ed Schenkenberg van Mierop, Coordinateur du CIAB

Manisha Thomas, Responsable des affaires humanitaires du CIAB

Simon Russell, Responsable de la politique des réfugiés du CIAB

=====  
Pour figurer sur la liste de distribution par courrier électronique  
de TALK BACK ou pour en être rayé, veuillez adresser un e-  
mail à  
talkback@icva.ch avec la mention

‘subscribe TALK BACK’

ou

‘unsubscribe TALK BACK’.

TALK BACK est également disponible en anglais sur le site  
internet du CIAB:

[www.icva.ch](http://www.icva.ch)

Il existe aussi des versions de Talk Back en anglais et en  
espagnol. Pour en recevoir un exemplaire, veuillez adresser un  
e-mail à  
talkback@icva.ch, en indiquant la langue de votre choix.

Le Conseil International des Agences Bénévoles (CIAB) décline  
toute responsabilité pour les éventuelles omissions ou erreurs  
qui se seraient glissées dans la traduction du document original  
anglais

=====