

Plus de 25 millions de déracinés sur les routes : Défis pour le nouveau Haut Commissaire aux Réfugiés des Nations Unies

François Grünewald, Groupe URD, *Libération du mardi 24 novembre 2000*

Alors que le nombre de réfugiés, de personnes déplacées et de migrants venant de zones de guerre ou des régions d'économie sinistrée augmentent de façon dramatique, un nouveau Haut Commissaire aux Réfugiés vient d'être nommé, Ruud Lubbers, ancien premier ministre néerlandais. Pour ce nouveau venu dans les affaires humanitaires, les défis sont considérables.

Un problème d'une amplitude dévastatrice :

1 million par ci, 500.000 par là, 100.000 plus loin. S'il fallait un « baromètre » des désordres du Globe, les mouvements de populations en fourniraient sans doute l'échelle. Le HCR, issu d'une agence créée après la 2ème Guerre Mondiale pour gérer les réfugiés d'Europe, est en première ligne dans ces situations catastrophiques. Après les réfugiés de l'Est, nés de la guerre froide, le HCR a dû progressivement s'impliquer au Sud. Les échelles ont alors changé : dizaines de milliers en Europe, centaines de milliers avec la crise de Palestine de 1948 (pris en charge par une agence spécialisée toujours en place l'UNWRA), millions de réfugiés avec les crises du Pakistan et de l'Inde en 1971. Les crises des décolonisations qui deviennent affrontements Est-Ouest, si ce n'est sino-soviétique, puis des affrontements pour le pouvoir, généreront les centaines de milliers de réfugiés d'Indochine et d'Afrique Australe. La chute du Mur de Berlin n'entraînera pas la fin du phénomène : Certes, l'affaiblissement de l'URSS puis son écroulement furent suivis par les grands mouvements de rapatriement des réfugiés afghans, cambodgiens, nicaraguaés ,etc . Mais de nouveaux epicentres de crise se mirent à produire de nouveaux réfugiés : Grands Lacs avec les millions de réfugiés dans l'ex-Zaïre, en Tanzanie ; golfe de Guinée et les centaines de milliers de Sierra Léonais et de Libériens dans les pays voisins, Caucase ; Balkans. A côté des situations « classiques » de réfugiés, les crises contemporaines se caractérisent par la croissance exponentielle des populations déplacées dans leurs propre pays. Alors que durant la guerre froide, les réfugiés représentaient une chair à canon bienvenue, la communauté internationale tente maintenant de contenir ces populations au sein des pays en crise. Des millions de Personnes Déplacées Internes hantent la planète de toutes les crises. Total entre 25 et 30 Millions de déracinés qu'il faut protéger et assister. Dans les neiges du Caucase ou les jungles asiatiques, dans les sables somaliens ou les contreforts andins, ils ont froid, faim et surtout peur. Dépendant de la générosité à géométrie variable des Etats le HCR a peu de moyens. Aucune agence au monde n'a une telle responsabilité sur la vie, la mort , et la dignité des hommes. . Peu d'êtres humains ont autant de souffrances sur leurs épaules que le Haut Commissaire aux Réfugiés.

Un défi permanent aux droits :

Parallèlement aux développement de ses capacités à tuer, l'humanité a construit la solidarité avec ceux qui souffrent, et notamment le droit pour les protéger. Le droit qui s'applique aux

déracinés des conflits repose sur deux grands axes: Dès que les réfugiés ont traversé une frontière internationale, s'applique le Droit des Réfugiés, qui repose sur la Convention de 1951, le Protocole de 1967 et, pour l'Afrique, la Convention de l'OUA de 1964. Dans toutes les autres situations, le droit international humanitaire avec les IV Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977 reste la dernière barrière face à l'horreur. L'application de ces droits dépend d'abord et avant tout de la volonté des Etats. L'histoire récente et l'actualité quotidienne sont pleines leurs violations. Le Droit d'asile et le principe de non-refoulement sont de plus en plus souvent mis en pièce. Le HCR se trouve lui-même parfois impliqué, à son corps défendant : retour forcé des Romyngas en Birmanie, tentatives de rapatriement des millions de réfugiés afghans du Pakistan et d'Iran dans un pays en guerre, etc. C'est à ces violations, et aux puissants de ce Monde qui les permettent ou les imposent, que le nouveau Haut Commissaire aura à se confronter. Défi majeur, car celui de l'intérêt de l'individu contre celui des Etats.

Un enjeu géo-stratégique à variable multiple dans un jeu de conflit institutionnel :

La tropicalisation de la guerre froide a transformé l'enjeu « individuel » de la gestion du réfugié (souvent un intellectuel persécuté par un régime communiste) en une dynamique de masse. Dès lors, c'est à travers les sanctuaires humanitaires centrés sur les camps de réfugiés que l'on a continué la politique par d'autres moyens. Lieux de recrutement des guérillas khmères anti-vietnamiennes, premier maillon de la chaîne médical pour le guerrier afghans, base arrière pour le résistant mozambicain, ces camps avaient tous une caractéristique : On y violait en permanence le Droit des réfugiés en y permettant la présence d'hommes en armes. Tout s'est compliqué lorsque l'affrontement est-ouest a disparu. Comment lutter contre ce qui était devenu une « jurisprudence » ? En 1994, le HCR a tenté d'obtenir les moyens de faire désarmer les milices rwandaises qui contrôlaient les camps au Zaïre. Il n'a pas été soutenu politiquement. On sait ce qui est advenu en Novembre 1996 ! La gestion de la crise des réfugiés Kosovar en Albanie en 1999 rajoute une autre composante à ce débat. En Novembre 1998, le HCR demandait des moyens pour faire face aux déplacements des populations qu'il pronostiquait pour 1999. Les Etats ont fait la sourde oreille. Pendant la crise du Kosovo, l'OTAN et des Etats européens ont « dé-onuisé » la gestion de la crise et renforcé les processus bilatéraux de la crise plutôt que l'option multi-latérale. Ceci a affaibli tant le HCR que le Droit des réfugiés. La crise actuelle du HCR est aggravée par la confusion qui règne autour de la question des Personnes Déplacées Internes, qui ne sont pas protégés par la Convention de 1951. Il ne leur reste souvent qu'une couverture légale protectrice bien frêle : l'Article 3 commun aux 4 Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977. Hélas, la réponse actuelle dans l'ONU est celle d'une guerre des agences pour obtenir le mandat de la gestion des déplacés internes. L'organisation qui aura la responsabilité des déplacés aura la gestion de sommes importantes : argent, prestige, pouvoir.

Un jeu glauque des grandes puissances, et notamment de l'Europe :

Les crises récentes du Kosovo, de Timor et les évolutions en cours dans la réponse aux crises afghanes et du Golfe de Guinée font apparaître une situation assez préoccupante. Le système « deux poids, deux mesures » devient la norme. D'un côté, les réfugiés « proches » dont on cherche à limiter à tout prix le poids sur l'Europe : Albanais et Kosovar dont il faut freiner l'influx, ex-Yougoslaves qu'il faut renvoyer dans leurs foyers dévastés. De l'autre les réfugiés des périphéries, qu'il faut contenir avant qu'ils ne deviennent les catalyseurs des vagues de l'immigration du désespoir : La Politique Extérieure de Sécurité Commune (PESC) se construit en partie autour de cet axe : contrôler les flux de Sri Lankais, de Libériens et autres Angolais. Les puissances européennes sont à la fois les meilleurs amis du HCR, quand il s'agit de résorber les problèmes de réfugiés là-bas (mouvement de rapatriement dits « volontaires », soutien à la réintégration) et ses pires ennemis, quand il s'agit de faire respecter le droit d'asile et de non refoulement ici. **Défis majeurs,**



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

risques permanents, nuits d'insomnie :

Face à tout cela, le « job » de Haut Commissaire est tout sauf une sinécure. La courageuse Madame Ogata y a laissé une partie de sa santé. Confronté à la fois à des crises financières permanentes (déficit pour 2000 : 150 Millions US\$), à des enjeux manageriaux considérables (gestion de plus de 5000 personnes au siège et sur le terrain), à des défis politiques complexes et à l'égoïsme des raisons d'Etat, le Haut Commissaire aux Réfugiés trouvera essentiellement ces vrais alliés du côté de la société civile, auprès des ONG qui souvent le critiquent, parfois l'attaquent, mais toujours le soutiendront lorsqu'il défendra le droit du plus faible, de celui qui, par un triste matin, devra fuir après avoir tout perdu. Encore faudra-t-il aussi qu'il consolide sa relation de partenariat avec ces dernières. Et que l'arrogance toute « onusienne » de certains cadres sur le terrain disparaisse.

