

## HAUT COMMISSARIAT POUR LES REFUGIES

**Les Nouvelles Frontières de Mme Ogata**

Chaque jour qui passe voit arriver une cohorte de 10 000 réfugiés de plus à travers le monde. Sur la terre, une personne sur 130 s'est vue contrainte à l'exode. «Le plus incroyable, explique Soren Jessen-Petersen, directeur des relations extérieures du Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR), c'est de ne pas avoir craqué sous l'ampleur du défi! Mais l'écart ne cesse de se creuser entre le nombre de réfugiés et nos moyens pour y faire face. L'Organisation est à la limite de ses capacités». Comme une outre trop remplie, et pour éviter la déchirure, le Haut Commissariat procède aujourd'hui à une vaste redéfinition de son rôle, de son mandat et de son fonctionnement.

En 1960, il y avait 1,4 million de réfugiés. Au moment de la chute du Mur de Berlin, ils étaient 12 millions pour un budget de 300 millions de dollars. L'effondrement du communisme et l'émergence de la plaie nationaliste ont multiplié les conflits et les violations des droits de l'homme, fragilisé les Etats-nations, provoqué de nombreux exodes et poussé les responsables à repenser l'action humanitaire. Au coeur de cette tourmente, le Haut Commissariat, victime de sa propre excroissance.

Aujourd'hui, l'Organisation dispose d'un budget de près de 1,3 milliard de dollars pour près de 20 millions de réfugiés dans le monde, sans parler des 24 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une croissance inexorable. En cinq ans, les chiffres ont doublé, même celui du personnel qui est passé de 2000 à 4200 fonctionnaires internationaux.

L'Organisation est ainsi à un moment charnière de son histoire. Elle ne peut, à elle seule, prétendre soulager la misère du monde. Elle doit donc devenir plus flexible, développer le partenariat ainsi que des structures plus adaptées à un monde en profonde mutation, qui compte aujourd'hui 35 conflits, et qui pourrait en connaître quelque 70 d'ici la fin du siècle, selon les estimations.

Comme l'explique Sadako Ogata, Haut Commissaire aux Réfugiés, dans «Les réfugiés dans le monde. L'enjeu de la protection» (La Découverte, Paris, 1994, 191 pages): «Les réfugiés ont, plus que jamais, besoin d'être protégés. Mais l'ampleur et la nature même du problème des réfugiés, ainsi que les limites de la capacité d'accueil des pays d'asile, prouvent que les méthodes traditionnelles en matière

de protection sont insuffisantes». La réflexion sur la redéfinition du HCR, qui agite l'ensemble de l'Organisation, se déroule sur trois axes: autour de Mme Ogata, de proches collaborateurs et d'un Groupe de réflexion représentant toute la hiérarchie de l'Organisation.

Afin d'éviter l'effondrement de la tradition d'asile, pierre angulaire de la protection des réfugiés et droit coutumier du droit international public, le Haut Commissariat est en train de dynamiser son triptyque prévention-aide d'urgence-solution. «La meilleure réponse à l'urgence, dit M. Jessen-Petersen, c'est de renforcer la prévention pour qu'un conflit ne prenne pas racines, et être toujours du côté des victimes».

Vaste programme: l'exemple de l'éclatement de la Yougoslavie montre que ce qui aurait pu, en effet, être mis sur pied pour prévenir la descente aux Enfers - garanties constitutionnelles pour les droits des minorités, lois non discriminatoires sur les nationalités, programmes encourageant la coexistence entre les groupes, assistance rapide face aux déplacements de population - n'a jamais été suivi d'effets concrets. Or le succès de la prévention dépend d'un dispositif d'alerte rapide.

Entre ce que la communauté internationale demande de faire au Haut Commissariat et ce que celui-ci est réellement en mesure de réaliser, le fossé s'agrandit en fonction de sollicitations de plus en plus nombreuses. Dès lors, un des grands défis consiste à mettre sur pied une stratégie globale de partenariat. Mme Ogata parle à ce propos de «partenariat de type pentagonal».

Tout d'abord, il s'agit de renforcer l'étroite collaboration déjà existante avec les branches politiques de l'ONU et les organisations régionales. Il faut que l'action neutre et apolitique du HCR soit préservée tout en allant de pair avec les initiatives politiques visant à résoudre les conflits. Exemple: Mme Ogata participe régulièrement aux réunions de la Conférence sur l'ex-Yougoslavie qui regroupe l'ensemble des parties.

Ensuite, l'Organisation s'applique à améliorer la coordination de ses opérations avec le Département des affaires humanitaires de l'ONU et les autres agences humanitaires comme le Comité International de la Croix-Rouge et l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM).

Par ailleurs, les Organisations non gouvernementales (ONG) sont souvent les plus promptes à réagir en période de crise. Le Haut Commissariat a récemment lancé un processus de consultation avec elles, appelé Partenariat en action (PARINAC). Exemple: lorsqu'environ 280 000 réfugiés togolais ont afflué au Bénin et au

Ghana au début de l'année dernière, le HCR a envoyé sur place une équipe d'intervention d'urgence. Or pour mobiliser cette équipe, il s'est assuré le soutien de plusieurs ONG rapidement mobilisées. Ce partenariat permet également d'établir un pont entre l'aide humanitaire à proprement parler et les programmes de reconstruction.

«Le HCR est avant tout une agence de terrain, explique M. Jessen-Petersen, mais nous sommes moins mobiles que les ONG. Nous devons ainsi renforcer notre rôle de coordinateur en identifiant rapidement les manques dans telle ou telle opération et catalyser les énergies disponibles».

Enfin, le Haut Commissariat renforce ses liens avec les agences chargées du développement comme le Programme de l'ONU pour le Développement (PNUD) ou le Fonds de l'ONU pour l'enfance (Unicef).

Si l'information est, souvent, un moyen de pouvoir, elle est aussi un moyen de protection. A cet égard, l'Organisation se lance résolument dans des campagnes préventives d'information, visant à dissuader les gens de quitter leur pays pour des raisons autres que celles qui pourraient leur permettre de prétendre au statut de réfugiés.

Exemple: en 1991, plus de 40 000 Albanais ont afflué en Italie au moment de l'effondrement du régime communiste, davantage pour des raisons économiques que pour des persécutions politiques. La Voix de l'Amérique et la BBC, avec le soutien du HCR, ont alors diffusé des programmes hebdomadaires sur Radio Tirana, informant la population sur les critères nécessaires à l'octroi de l'asile en Italie et au statut de réfugié, ainsi que sur les possibilités de départ légal. L'année suivante, le nombre des demandeurs d'asile est tombé à 2493. «Pour qu'une campagne soit efficace, estime Alexander Casella, coordinateur de l'information au HCR, l'information doit être impartiale et donc crédible pour le public ciblé. Ce genre d'opérations doit donc être supervisé debout en bout par le HCR, sous peine de dérapage».

Sous cet angle, le lien entre l'information et la prévention devient de plus en plus étroit. Selon le prince Sadruddin Aga Khan, Haut Commissaire aux Réfugiés de 1965 à 1977, «le grand défi de l'Organisation consiste à tenter de juguler le mal avant qu'il ne déborde. On se lamente toujours trop tard! Il faut donc renforcer la prévention en consultant les gens compétents sur le terrain, et non ceux qui restent dans les bureaux de Genève ou de New York. Pourquoi ne pas imaginer une Unité de prévention au sein du HCR

qui soit autorisée à mobiliser l'OTAN, la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe ou le Conseil de Sécurité de l'ONU? Le HCR doit être la gachette qui déclenche l'action préventive».

La garantie des droits de l'homme, dans sa plus simple énumération, est une responsabilité interne des Etats. Le déplacement forcé viole ce droit fondamental. Le Haut Commissariat devrait créer une instance permanente en son sein chargée de réfléchir aux causes profondes des réfugiés et des migrations, afin que l'Organisation ne soit pas condamnée à traiter les symptômes d'une maladie qui lui échappe de plus en plus. Ce sont là ses Nouvelles Frontières...

Cet article est le second d'une série de six enquêtes] sur les défis qui se posent aux agences spécialisées de l'ONU dans un monde en pleine mutation. Le premier article a traité de l'Organisation Internationale du Travail (2 mars 1994), les prochains traiteront des Droits de l'Homme, de l'Organisation Mondiale de la Santé, du GATT et de l'Union Internationale des Télécommunications. (Réd.)