

Personnes déplacées en Colombie et personnes d'origine colombienne cherchant refuge dans les pays voisins

Un aperçu des activités du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

par

FRÉDÉRIQUE PRUNERA

Comme le souligne en 1996 l'historien David Bushnell, «de tous les pays d'Amérique latine, la Colombie est le moins étudié et peut-être le moins compris»¹. Cinq ans plus tard, ce constat est toujours d'actualité. La Colombie n'est que trop souvent perçue à travers le seul prisme de la drogue, de la violence et de la corruption. La nature, les origines et les conséquences du conflit qui ravage le pays retiennent peu l'attention. La Colombie, qui comptait presque deux millions de personnes déplacées à la fin de l'année 2000, occupe pourtant aujourd'hui le troisième rang

FRÉDÉRIQUE PRUNERA est diplômée de l'Institut d'études politiques de Rennes (France). Après avoir fait un stage au CICR, elle a occupé un poste au Bureau du HCR en Colombie. — La *Revue* a invité l'auteur à décrire l'action humanitaire que le HCR et le CICR mènent respectivement en Colombie. Son texte est une présentation personnelle et n'engage pas les deux institutions.

mondial des pays ayant la plus forte population déplacée². Que sait-on vraiment des Colombiens qui fuient la violence liée au conflit? Qu'en est-il de l'effort humanitaire en faveur des populations déplacées?

En situant ces questions dans leur contexte politique, cette contribution vise à mettre en relief l'action humanitaire que le CICR et notamment le HCR mènent en faveur des déplacés en Colombie et des personnes d'origine colombienne cherchant refuge dans les pays voisins³.

Contexte

Origines politiques du conflit

Le conflit qui nourrit depuis cinquante ans le quotidien des Colombiens trouve racine dans les années 1946-1957, période connue sous le nom de *La Violencia*. L'assassinat de Jorge Eliécer Gaitan, libéral populiste, en 1948, et la création du Front national (*Frente Nacional*) ont marqué le début d'une lutte sanglante pour le pouvoir entre conservateurs et libéraux. Ces deux partis ont décidé de s'alterner à la présidence, instaurant de fait un système politique exclusif. La crise de légitimité et de représentativité des institutions qui s'est ensuivie a provoqué une forte vague contestataire. Cette époque a vu en effet apparaître des groupes d'opposition revendiquant leur attachement à des idéologies communistes et marxistes. Les Forces armées révolutionnaires de Colombie (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* — FARC) naissent en 1964, et l'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional* — ELN), guérilla procubaine, fait son apparition l'année suivante. Les deux mouvements disent lutter pour une société plus équitable.

Ce n'est qu'à la fin des années 80 qu'apparaissent de nouveaux groupes armés structurés, les groupes d'autodéfense. Les

¹ David Buschnell, *Colombia una nación a pesar de sí misma, de los tiempos precolombinos a nuestros días*, Bogotá, 5^e éd., 2000, p. 15.

² US Committee for Refugees, *World Refugee Survey*, Washington D.C., 2000. Voir <www.refugee.org>.

³ La situation des réfugiés d'origine non colombienne installés en Colombie (239 en 2000), assistés et protégés par le HCR, ne sera pas traitée dans cette étude.

Groupes unis d'autodéfense de Colombie (*Autodefensas Unidas de Colombia* — AUC) chapeautent d'autres groupes dont le plus important, les Groupes paysans d'autodéfense de Córdoba et Urabá (*Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá* — ACCU). Ces groupes protègent les intérêts des grands propriétaires terriens. Les années 90 voient leur emprise s'étendre sur le pays, alors que les guérillas, en particulier les FARC, accroissent leur influence. Tous emploient la violence pour parvenir à leurs fins : contrôler le territoire et ses ressources économiques. Les guérillas et les groupes d'autodéfense s'affrontent sur le terrain, et les forces armées régulières combattent les deux groupes d'opposition. La population civile, qui est accusée de sympathiser avec l'adversaire ou, tout simplement, qui est prise entre deux feux, est la première victime de ce conflit⁴.

Les déplacements internes en Colombie résultent certes de la violence liée au conflit, mais ils constituent également une stratégie de guerre délibérée, que poursuivent les groupes armés pour s'assurer le contrôle du territoire. Le déplacement forcé de la population civile est une violation des principes fondamentaux protégeant la dignité et le bien-être de la personne humaine. La crise économique, les inégalités sociales, la corruption, la petite criminalité et le trafic de drogue accompagnent ce phénomène qui tend à s'étendre au-delà des frontières colombiennes.

Action de l'État

Le conflit qui sévit en Colombie est reconnu par le gouvernement colombien comme un conflit armé non international, auquel s'applique de ce fait l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel II de 1977. C'est avant tout en tant que civils victimes d'un conflit armé que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont protégées par ces

4 Pour une information détaillée sur les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme en Colombie, voir le Rapport à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 57^e session, 2001, Doc. ONU E/CN 4/2001/15.

instruments du droit international, tous ratifiés par la Colombie. En revanche, elles ne bénéficient pas — si elles ne franchissent pas une frontière internationale — d'une protection similaire à celle que garantit aux réfugiés la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, également ratifiée par la Colombie. Les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, élaborés sous la responsabilité de Francis Deng et inspirés des règles pertinentes du droit international humanitaire et des droits de l'homme⁵, concrétisent cependant un cadre de référence normatif applicable à la protection des déplacés à l'intérieur de leur pays. Rappelons que c'est à l'État qu'incombe au premier chef la responsabilité de porter assistance et protection aux personnes déplacées.

Le gouvernement colombien a formellement reconnu cette responsabilité⁶ et s'est dit prêt à suivre les recommandations que Francis Deng a formulées à la suite de sa première mission officielle en Colombie (juin 1994), en sa qualité de représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies⁷. Cette volonté s'est traduite notamment sur les plans juridique et institutionnel.

Sur le plan juridique, la Loi 387 du 20 juillet 1997 constitue une première tentative d'intégration dans la législation nationale des normes relatives à la protection des personnes déplacées énoncées dans le Protocole additionnel II de 1977. La loi définit les responsabilités de l'État et prévoit l'adoption de mesures destinées à assurer assistance et protection aux déplacés, à stabiliser leur situation socioéconomique et à prévenir les déplacements forcés.

Sur le plan institutionnel, la *Red de Solidaridad Social*⁸ (Réseau de solidarité sociale, ci-après la *Red*), qui relève directement de la présidence de la République, a été chargée de coordonner les activités de l'État en faveur des personnes déplacées par la violence.

5 Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2.

6 Documents du *Consejo Nacional para la Política Económica y Social* (CONPES) de 1995 et 1997.

7 Voir son rapport Doc. ONU E/CN.4/1995/50/Add.1. Une seconde mission offi-

cielle a eu lieu en mai 1999. Voir Doc. ONU E/CN.4/2000/83/Add.1.

8 La *Red de Solidaridad Social* a remplacé en 1999 la *Consejería Presidencial para el Desplazamiento*.

Les moyens ne sont cependant pas à la hauteur des ambitions affichées. Le gouvernement n'a pas la capacité financière et structurelle nécessaire pour apporter, seul, une réponse efficace au problème du déplacement interne forcé.

Les organisations nationales et internationales

À la demande du gouvernement colombien, des organisations humanitaires s'efforcent de fournir assistance et protection aux populations déplacées sur le territoire national et à celles qui cherchent refuge dans les pays voisins. De nombreuses organisations internationales sont présentes : le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à travers le Comité international de la Croix-Rouge et les Sociétés nationales participantes⁹, qui collaborent étroitement avec la Croix-Rouge colombienne ; la plupart des institutions des Nations Unies¹⁰, notamment le HCR, que l'Assemblée générale a chargé de coordonner l'action en faveur des déplacés ; des organisations internationales¹¹, ainsi que quelques grandes ONG internationales¹². Enfin, ECHO (Office humanitaire de la Communauté européenne) soutient de nombreux projets dans le pays.

Il ne faut pas négliger le poids des organisations de la société civile colombienne¹³, c'est-à-dire, les universités, les ONG

⁹ Les Sociétés nationales participantes (SNP) qui collaborent avec le CICR à travers des délégations de projet sont les Croix-Rouge d'Allemagne, du Canada, de Norvège et de Suède. Les Sociétés nationales française, espagnole et néerlandaise sont également présentes en Colombie.

¹⁰ Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), HCR, Programme alimentaire mondial (PAM), UNICEF, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

¹¹ Organisation panaméricaine de la santé (OPS), Organisation internationale pour les migrations (OIM).

¹² Parmi lesquelles, MSF, Médecins du monde, Oxfam, *Save the Children*, *Christian Aid*, *Norwegian Refugee Council*, Brigades de Paix internationale, *Project Counselling Services*, CISP, etc. Le réseau DIAL (*Diálogo Inter-Agencial*) regroupe plusieurs de ces ONG.

¹³ Codhes, Cinep, Minga, *Comisión Colombiana de Juristas*, Andas, Opción Legal, Justicia y Paz, Cedavida, *Pastoral Social*, *Universidad Javeriana*, etc. À noter que le *Grupo de Apoyo a los Desplazados* (GAD – Groupe d'appui aux déplacés) compte treize ONG.

nationales et locales, parfois regroupées en réseaux, les organisations de personnes déplacées et l'Église catholique, particulièrement active dans le pays. Toutes sont des partenaires essentiels pour les organisations internationales et le gouvernement colombien.

Tout en mettant en évidence l'effort que ces organisations déploient en faveur des personnes déplacées par le conflit, cette étude se penche plus particulièrement sur le travail réalisé par le HCR et le CICR.

Action en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie

Les estimations relatives au nombre des personnes déplacées sur le territoire colombien varient d'une organisation à l'autre, selon les critères de définition adoptés, la durée établie du déplacement ou encore l'importance qui veut être donnée à l'action menée. C'est ainsi qu'on peut estimer à 200 000 environ le nombre des personnes déplacées dans le pays en 2000. Depuis 1985, le conflit aurait poussé près de 1 800 000 personnes à fuir leur foyer.

Les statistiques sont moins diverses en ce qui concerne les caractéristiques de cette population. Ainsi, les enfants représenteraient environ 55 % de la population déplacée. Les femmes, qui constituent 55 et 60 % de la population, seraient à la tête de près de 44 % des familles déplacées. Les communautés indigènes et afro-colombiennes sont particulièrement touchées. Enfin, 60 à 70 % des déplacés seraient réinstallés en zone urbaine.

Il faut noter que toutes les catégories professionnelles et sociales sont concernées et que tous les départements sont touchés, même si ceux de Antioquia, Bolívar, Cesar, Norte Santander, Magdalena Medio et Urabá le sont tout particulièrement.

Mandats

Le CICR apporte assistance et protection aux personnes déplacées en Colombie, en tant que victimes civiles d'un conflit. Il maintient une présence permanente dans le pays depuis 1981. L'accord de siège qu'il a conclu cette année avec le gouvernement colombien lui permet de mener ses activités de façon indépendante, neutre et

impartiale. Le mémorandum d'accord qui a été signé en 1996 avec le gouvernement colombien confère à l'institution une grande liberté d'action dans le cadre de son mandat. Le CICR dispose aujourd'hui de seize sous-délégations et bureaux couvrant l'ensemble du territoire national¹⁴.

Le Statut de l'Office du Haut Commissaire pour les réfugiés ne fait pas explicitement référence aux personnes déplacées, mais son article 9 donne à l'organisation la possibilité d'entreprendre toute activité qui serait prescrite par l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est sur cette base que le secrétaire général a pu demander au HCR d'intervenir en faveur des populations déplacées en Colombie¹⁵. Le HCR a établi un bureau de liaison en 1998, le gouvernement colombien ayant souhaité que l'organisation transmette son savoir-faire aux institutions nationales et locales œuvrant en faveur des personnes déplacées. En 1999, le HCR et le gouvernement colombien ont signé un mémorandum d'intentions sur un programme de coopération technique d'une durée de trois ans¹⁶. Le HCR dispose aujourd'hui d'un bureau à Bogotá et de trois bureaux régionaux, dans le Magdalena Medio, l'Urabá et le sud de la Colombie (Putumayo).

Programmes d'activités et modalités d'action

Conformément à leur mandat, le CICR et le HCR sont actifs à des degrés différents avant (prévention), pendant (action d'urgence) et après (réadaptation) le déplacement. En Colombie, ces trois étapes ne se succèdent pas; elles sont simultanées. Ce choix semble d'autant plus légitime que le conflit se prolonge et que les déplacements se caractérisent par leur fréquence. Cependant, si les deux organisations ont mis en place des approches analogues, en revanche leurs modalités d'action et l'ampleur de leurs engagements diffèrent sensiblement.

¹⁴ Comité international de la Croix-Rouge, « Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Mandat et rôle du CICR », *RICR*, juin 2000, vol. 82, n° 838, pp. 479-490.

¹⁵ HCR, *Les réfugiés dans le monde, cinquante ans d'action humanitaire*, Autrement, Paris.

¹⁶ En 1996, le bureau régional du HCR à Caracas avait signé avec le gouvernement colombien un premier mémorandum d'intentions couvrant les activités qui relèvent du mandat traditionnel de l'organisation. Sa validité a été réaffirmée dans celui de 1999.

Alors que le CICR intervient de manière directe en faveur des déplacés et privilégie toujours l'action d'urgence, le HCR agit essentiellement par l'intermédiaire de partenaires d'exécution qui réalisent son programme de coopération technique (ou de renforcement des capacités). Ce programme, qui a cinq composantes — renforcement du cadre institutionnel et juridique, prévention, réponse d'urgence, solutions, communication et diffusion¹⁷ —, vise d'une part à promouvoir une réponse efficace et intégrée de l'État et de la société civile au problème du déplacement interne forcé, et d'autre part à favoriser le renforcement mutuel des activités humanitaires en faveur des déplacés et des initiatives politiques prises dans le cadre des négociations de paix.

Prévention

Le CICR s'emploie à prévenir les violations du droit international humanitaire en maintenant un dialogue bilatéral avec les forces armées colombiennes et les groupes d'opposition, et en leur rappelant chaque fois que nécessaire leurs obligations à l'égard de la population civile. Du côté des forces de l'opposition, les relations sont suivies avec les FARC, l'ELN, l'EPL (*Ejército Popular de Liberación* — Armée populaire de libération), les AUC, les ACCU et d'autres groupes armés moins importants. Le CICR propose également ses services en tant qu'intermédiaire neutre entre les parties au conflit ou entre les victimes et les autorités, afin de résoudre des problématiques humanitaires spécifiques.

La promotion et la diffusion du droit international humanitaire auprès des autorités, des forces armées et de la police nationale sont des instruments privilégiés de prévention et de protection de la population civile. Des réunions sont organisées, à tous les échelons de commandement, avec les divers groupes armés dans l'espoir de voir intégrer les règles du droit international humanitaire dans les codes de conduite respectifs. Les activités de promotion et de diffusion du

¹⁷ Voir HCR, *Operational Plan for UNHCR Response to Forced Displacement in Colombia*, Genève, 1999.

CICR s'adressent enfin aux milieux universitaires, aux médias professionnels et à l'opinion publique, notamment à travers des campagnes de sensibilisation¹⁸. La présence permanente de délégués du CICR sur le terrain est essentielle à ce travail de prévention et de protection.

Trois des cinq composantes du programme du HCR s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie plus globale de prévention : le renforcement du cadre institutionnel et juridique, la prévention et la diffusion.

Soucieux de renforcer les mécanismes nationaux de protection des personnes déplacées, le HCR apporte depuis 1999 un soutien technique et financier à la *Red de Solidaridad Social*. Une *Unidad Técnica Conjunta* (unité technique commune), créée par la *Red* et le HCR, a pour mission d'élaborer la stratégie nationale en faveur des déplacés et d'encourager son application locale et coordonnée. On retiendra que l'un des experts de cette unité travaille sur la réglementation de la Loi 387 et que le CICR fournit une contribution non négligeable à cette initiative.

Le HCR et le CICR apportent leur appui et partagent leurs compétences dans deux autres domaines clés : l'enregistrement de personnes déplacées et la délivrance de documents d'identité. Le soutien apporté tant à la mise en place d'un nouveau système unique d'enregistrement par la *Red*, qu'au programme national de délivrance de documents d'identité aux déplacés, en coordination avec la *Registaduría* (bureau de l'enregistrement), vise à faciliter l'accès de ces personnes aux services sociaux de l'État. La formation des fonctionnaires concernés, la vaste campagne de sensibilisation à l'importance des documents d'identité qui a été menée dans les zones à forte concentration de déplacés, et la création d'une unité mobile sont partie intégrante de ce programme¹⁹. La *Defensoría* (médiateur national)

¹⁸ À titre d'exemple, la campagne de 1999 avait pour slogan *Juegue limpio*, celle de 2000 encourageait la protection du personnel médical et sanitaire.

¹⁹ À noter que seulement 17 % des personnes déplacées disposeraient de documents d'identité. Pour plus d'informations

sur le sujet voir The Brookings Institute, *The Brookings-Cuny Project on Internal Displacement, Internal Displacement in the Americas: Some distinctive features*, Occasional Paper, May 2000. Voir <www.idpproject.org>.

bénéficie elle aussi de l'appui du HCR dans la conduite de ses activités de promotion des droits des déplacés et de protection des communautés à haut risque.

Le CICR, quant à lui, favorise la création de centres d'appui aux personnes déplacées (*Unidad de atención y orientación* — Unité d'assistance et d'orientation). Il soutient ces centres, qui font partie de la *Red*.

À l'échelon local, le HCR et le CICR s'attachent à renforcer la capacité d'action des unités décentralisées de l'administration gouvernementale, des ONG et des communautés de déplacés. Ils organisent à leur intention des séminaires de formation mettant l'accent sur la création de mécanismes de coopération au niveau local. Mentionnons tout particulièrement l'appui dont bénéficient les *comités locaux d'assistance à la population déplacée par la violence*. En application de la Loi 387, ces comités ont pour mandat, à l'échelon municipal, de protéger les droits et de répondre aux besoins des déplacés.

L'action que le HCR mène conjointement avec la *Red* et la *Defensoría* pour établir un système d'alerte rapide, et avec le CODHES, pour renforcer le système national d'information sur les déplacés (SISDES), vise explicitement à atténuer l'impact des déplacements sur les civils. La mise en place de mécanismes communautaires de protection suit cette même logique préventive.

Par ailleurs, les cours de sensibilisation donnés aux forces armées et à la police nationale ont pour objectif de diffuser les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* ainsi que la Loi 387. Celles-ci sont ainsi amenées à prendre conscience de leur rôle en matière de prévention des déplacements et de protection des déplacés.

Action d'urgence

L'incapacité de l'État à répondre aux besoins essentiels des déplacés en situation d'urgence légitime l'effort que les organisations humanitaires déploient au cours de cette phase.

L'action du CICR est centrée essentiellement sur l'action d'urgence, qui lie étroitement activités d'assistance et de protection. Il s'agit non seulement d'assurer la distribution immédiate de moyens

matériels de survie (nourriture, couvertures, ustensiles de cuisine, etc.), mais aussi de prendre contact avec le groupe armé concerné, afin de faciliter l'accès aux personnes menacées, d'évaluer les besoins ou encore de négocier l'accès aux soins médicaux. Par ailleurs, le CICR sollicite l'intervention de la *Red* durant les trois mois d'aide d'urgence. Depuis juin 2000, il appuie, par le biais d'un consultant technique, plusieurs unités d'assistance et d'orientation de la *Red*.

Pendant la phase de l'urgence, le CICR collabore étroitement avec la Croix-Rouge colombienne. À travers des délégations de projets, il coopère en outre avec les Sociétés nationales participantes, qui assurent le fonctionnement de quatre unités médicales mobiles²⁰. Ces unités incluent des programmes éducatifs, de prévention (vaccination) et de salubrité de l'environnement. En 2000, elles ont permis la réalisation de 3 000 interventions en faveur des populations vivant dans les zones reculées. Enfin, l'institution coordonne certaines activités avec les autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge présentes en Colombie.

Au cours de cette phase, le HCR reconnaît expressément la prééminence du CICR et de la Croix-Rouge colombienne, de l'Église catholique et des ONG nationales. En renforçant la capacité d'intervention des institutions nationales et locales face aux situations d'urgence (préparation aux situations d'urgence), le HCR fait cependant une contribution importante par voie indirecte. Dans cet esprit, les comités municipaux sont encouragés à établir des plans d'intervention d'urgence et des mécanismes de coordination pour une distribution efficace des secours.

Fruit d'un effort conjoint du HCR, du CICR, d'ECHO, de la *Red de Solidaridad Social* et de l'Église catholique, le *Manuel sur les normes applicables pour l'assistance humanitaire* a été publié en 2000. C'est un outil au service des délégués de la *Red* et de tous les acteurs concernés, qui vise à améliorer la distribution de l'aide humanitaire et à

²⁰ Les SNP fournissent des moyens techniques et financiers pour le fonctionnement de ces unités mobiles.

en garantir l'accès à tous les ayants droit, dans des conditions de sécurité et en tenant compte des besoins spécifiques.

L'urgence passée, il est rare que les déplacés qui ne sont pas retournés chez eux disposent des moyens de subsistance indispensables à leur réadaptation. En effet, s'il est crucial de couvrir les besoins d'urgence à court terme, la réadaptation des déplacés est aujourd'hui une préoccupation majeure, qui requiert tout autant d'attention.

Solutions

Le retour des personnes déplacées dans leur lieu d'origine et dans des conditions de sécurité est évidemment la meilleure des solutions, mais ce retour n'est pas toujours possible. Le CICR et le HCR œuvrent donc à la stabilisation socioéconomique de ces personnes, contribuant ainsi à leur intégration. Par ailleurs, le CICR déploie son activité traditionnelle de protection.

Bien que le CICR privilégie l'action d'urgence, il s'efforce, tout comme le HCR, de rétablir des conditions de vie garantissant dignité et sécurité aux personnes déplacées. En l'an 2000, il a mis en place, par l'intermédiaire d'ONG locales, d'organisations de déplacés ou de l'Église, des projets à impact rapide (PIR) de micro-infrastructure. Des activités génératrices de recettes sont par ailleurs encouragées dans les domaines de la pêche et de l'agriculture.

Le HCR encourage le développement de micro-projets dans des domaines aussi divers que l'infrastructure, l'eau et l'assainissement, l'éducation, la santé, le soutien psychosocial, des projets productifs de revenus et l'environnement. Ces projets permettent aux déplacés de recouvrer un minimum de dignité. Le HCR veille à ce que les besoins spécifiques des enfants, des femmes et des populations indigènes soient pris en compte. Ainsi, plusieurs projets locaux visent directement à renforcer les organisations de femmes déplacées ou à faire connaître leurs droits aux populations indigènes.

À noter que, suivant les circonstances, les communautés d'accueil bénéficient d'un soutien de la part des deux organisations.

Quel espace de coopération ?

Si l'arrivée du HCR en Colombie a pu susciter quelques appréhensions du côté du CICR, dont le souci premier est de ne pas mettre en péril son image de neutralité et d'indépendance, les deux institutions ont su depuis maintenir des relations cordiales, fondées notamment sur la volonté commune d'éviter les chevauchements d'activités.

L'espace de coopération entre le CICR et le HCR se traduit aujourd'hui par un partage de l'analyse sur des sujets d'intérêt commun, dans le cadre de réunions informelles ou de forums inter-institutions de réflexion. Le *Manuel sur les normes applicables pour l'assistance humanitaire* est un des résultats de ce type de collaboration.

En revanche, le CICR et le HCR ne mènent pas d'opérations communes. On comprendra que les mandats et, pour le CICR, les principes de neutralité et d'indépendance, limitent le champ de cette coopération.

Action en faveur des Colombiens cherchant refuge dans les pays voisins

Dans le cadre d'une réflexion sur la situation des réfugiés dans le monde, engagée à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention de 1951, il semble difficile de traiter du contexte colombien sans aborder ses conséquences régionales puisqu'il force des populations à se déplacer au-delà des frontières nationales pour chercher refuge dans les pays voisins : l'Équateur, le Panama et le Venezuela. Les déplacés d'aujourd'hui seront-ils les réfugiés de demain ?

En 2000, mille à deux mille Colombiens étaient réfugiés dans les pays voisins. La crainte d'afflux massifs, liés à la mise en œuvre du Plan Colombie, ne s'est pas vérifiée jusqu'à présent. La réalité du terrain impose une analyse plus mesurée du phénomène. Tout d'abord, le nombre des Colombiens qui franchissent la frontière n'est pas aujourd'hui significatif. Les mouvements sont sporadiques et de faible ampleur. Il importe ensuite de relever le caractère atypique de ces mouvements car nombreux sont les Colombiens qui demandent l'asile dans les pays limitrophes mais qui reviennent régulièrement dans leur pays. Ainsi, des Colombiens passent la nuit au Venezuela et travaillent

leur lopin de terre en Colombie le jour. Enfin, les frontières de la Colombie avec ses trois voisins, en particulier le Venezuela, n'ont jamais été hermétiques: il y a toujours eu un mélange de différents types de migrations, qu'il s'agisse de réunions de familles ou d'activités commerciales.

Néanmoins, les personnes qui fuient le conflit et cherchent refuge dans les pays voisins sont en droit d'être assistées et protégées. Ces mouvements et la perspective d'autres flux plus importants inquiètent les États d'accueil, qui invoquent de nombreux arguments pour ne pas considérer ces Colombiens comme des réfugiés et donc pour ne pas les protéger en tant que tels. À titre d'exemple, ce phénomène migratoire a pu être qualifié de *huida interna* (fuite interne) pour refuser le statut de réfugié à ceux qui ont passé la frontière. Un argument plus récurrent est que la présence d'éléments subversifs parmi les réfugiés constitue une menace à l'ordre public

Dans ce contexte, quelle est la marge de manœuvre dont disposent les humanitaires pour protéger les réfugiés en provenance de Colombie? Quelles sont les activités respectives du HCR et du CICR?

Mandats respectifs

Nous retrouvons ici le terrain d'intervention classique du HCR, qui fonde son action sur son mandat traditionnel de protection des réfugiés. Le bureau régional du HCR à Caracas assure la coordination des activités qui sont menées dans les zones frontalières en faveur des Colombiens en situation de réfugiés.

Comme pour les déplacés, le CICR s'efforce de porter assistance et protection aux réfugiés, en tant que civils victimes d'un conflit. Il est toutefois important de souligner que son mandat reste subsidiaire²¹ lorsque ces personnes sont réfugiées dans un pays qui n'est pas confronté à une situation de conflit. La délégation régionale

²¹ On précisera toutefois sur ce point qu'une compétence directe est reconnue au CICR lorsque les personnes ayant traversé une frontière sont confrontées à un risque de sécurité important.

de Caracas s'appuie essentiellement sur le réseau des Sociétés nationales de la Croix-Rouge.

Activités respectives dans les trois zones frontalières

La stratégie régionale du HCR vise à rappeler aux gouvernements leurs obligations en matière d'asile et de respect du principe du non-refoulement. Le HCR œuvre au renforcement du cadre de protection dans les trois pays et encourage les autorités et la société civile à se préparer aux situations d'urgence. Le bureau du HCR en Colombie réalise quant à lui des missions régulières de suivi de la situation aux frontières, accompagne les réfugiés qui regagnent leur pays et encourage le développement de systèmes d'information aux frontières, ainsi que le renforcement des liens avec la société civile de chaque côté des frontières.

Comme cela a déjà été indiqué, le CICR intervient essentiellement de manière indirecte en faveur des réfugiés colombiens en renforçant la capacité institutionnelle des Sociétés nationales des pays concernés et en soutenant les activités de l'Agence centrale de recherches. Cependant, le CICR a pu agir directement en faveur des populations réfugiées lorsque le HCR n'était pas en mesure d'exercer son mandat et donc de leur apporter une assistance et une protection suffisantes.

Qu'en est-il aux frontières?

La partie amazonienne de la frontière avec l'Équateur est marquée par la faible présence des autorités colombiennes. Le HCR a favorisé la mise en place d'un mécanisme tripartite (HCR/Colombie/Équateur) et l'élaboration de plans d'intervention d'urgence. Néanmoins, les deux camps de Sucumbios ne sont pas utilisés car les réfugiés préfèrent s'installer chez des proches. Certains ne font que passer par Sucumbios avant de retourner en Colombie par un autre point frontalier. En collaboration avec l'Église, le HCR conduit des programmes de santé, d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'éducation en faveur des réfugiés. Le gouvernement équatorien et les organisations humanitaires actives à la frontière sont d'autant plus

préoccupés par l'arrivée de Colombiens que celle-ci provoque des déplacements internes d'Équatoriens (environ 270 cas).

Le CICR apporte quant à lui un soutien matériel à la Croix-Rouge équatorienne, qui poursuit notamment des projets d'approvisionnement en eau potable et fournit les premiers secours.

La présence importante de groupes armés à la frontière avec le Panama limite l'afflux de réfugiés. Le dernier mouvement important date de janvier 2001 et un retour volontaire des réfugiés a été depuis organisé conjointement par le HCR, l'ONPAR (Bureau national pour l'aide aux réfugiés) et la *Red*. Quelque sept cents réfugiés vivraient encore dans la province du Darién. Au Panama, le HCR veille à garantir l'application, par les autorités, du régime de protection temporaire de trois mois accordé aux Colombiens dans l'attente de leur rapatriement. Des réunions de haut niveau sont organisées dans l'espoir de réduire la violence à la frontière et de faire mieux respecter les droits des réfugiés. Le HCR propose un appui technique et une formation au droit des réfugiés et aux Principes directeurs à l'intention du gouvernement, de la police, de la Commission nationale d'éligibilité et de l'ONPAR.

Le CICR appuie le programme d'assistance médicale de la Société nationale en faveur des réfugiés installés dans la province du Darién. Il a en outre apporté une assistance directe à ces personnes lorsque le HCR n'était pas en mesure d'exercer son mandat dans cette province.

Des déplacements importants, toujours possibles dans le Norte Santander en Colombie, pourraient être provoqués par la fumigation des plantations de coca et font régulièrement craindre des débordements à la frontière avec le Venezuela. Le HCR a récemment ouvert un bureau à San Cristobal afin de s'en rapprocher et d'intensifier les contacts avec les autorités locales. Cependant, son action reste limitée car le gouvernement restreint l'accès aux zones concernées. Les personnes seraient renvoyées en Colombie après quelques jours. À noter qu'une commission technique interministérielle sur les réfugiés est chargée des procédures de détermination du statut de réfugié et que les forces armées reçoivent une formation au droit des réfugiés.

L'action en faveur des Colombiens qui cherchent refuge dans ces trois pays est d'autant plus ardue que les États concernés ont tendance à remettre en question les raisons pour lesquelles ceux-ci franchissent les frontières. Pourtant, ces personnes répondent aux critères de la définition du réfugié énoncés dans la Déclaration de Carthagène, un instrument politique que ces mêmes États ont adopté en 1984 et qui est applicable à la région.

Quel espace de coopération ?

Cette question se pose moins dans le cas des réfugiés en provenance de Colombie que dans celui des déplacés, puisqu'ils relèvent du mandat du HCR, dont le savoir-faire est reconnu. Cela dit, la situation politique tendue et l'instabilité aux frontières requièrent une coordination permanente. Il faut aussi valoriser les potentialités de chaque organisation. Les bureaux régionaux du HCR et du CICR maintiennent aujourd'hui des relations régulières.

Conclusion

Sans avoir la prétention de dresser un inventaire exhaustif des activités menées par le HCR et par le CICR en faveur des civils colombiens victimes du conflit, cette analyse de l'action humanitaire en Colombie tente de mettre en évidence, à travers les engagements respectifs, les terrains de rencontre des deux institutions et l'espace de coopération existant. On peut conclure que le mode opératoire qui définit le cadre de coopération actuel — le CICR intervenant en premier lieu et de façon directe dans l'assistance aux personnes déplacées et le HCR menant des activités de renforcement des capacités — permet de répondre aux besoins humanitaires tels qu'ils se présentent aujourd'hui.

L'évolution du conflit, ses conséquences régionales, l'ampleur des besoins restant à couvrir, ainsi que la perspective des changements politiques et institutionnels importants auxquels pourraient donner lieu les élections présidentielles de 2002, soulignent la nécessité d'un échange régulier d'informations et d'une collaboration soutenue entre le CICR et le HCR, dans le but d'améliorer le sort des personnes déplacées en Colombie.



Abstract

**Displaced persons in Colombia and Colombian
refugees in neighbouring countries:
UNHCR and ICRC action**
by FRÉDÉRIQUE PRUNERA

In the course of half a century of political turmoil and civil war in Colombia, a large number of civilians have fled their homes or been forcefully removed to other places. The author gives an overview of UNHCR and ICRC activities for these internally displaced persons. While UNHCR strives mainly to strengthen their ability to cope, the ICRC specializes in direct assistance to displaced persons and pursues its traditional protection work. Action taken for Colombian refugees in neighbouring countries is also discussed.