



## Conseil économique et social

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2000/83/Add.1  
11 janvier 2000

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-sixième session  
Point 14 c) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS :  
EXODES MASSIFS ET PERSONNES DÉPLACÉES

Rapport du Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées  
dans leur propre pays, présenté conformément à la résolution 1999/47  
de la Commission des droits de l'homme

Additif

Déplacements de population : mission de suivi en Colombie

### TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction . . . . .	1 - 12	2
I. Aperçu de la crise du déplacement interne de population . . . . .	13 - 36	5
II. La réaction nationale et internationale . . . . .	37 - 63	12
III. Les lacunes des mesures de réaction . . . . .	64 - 104	20
IV. Conclusions et recommandations . . . . .	105 - 126	31
Annexe : carte de la Colombie . . . . .		40

GE.00-10060

## Introduction

1. La situation qui règne en Colombie en matière de déplacement interne est parmi les plus graves au monde. Le nombre de personnes touchées dépasse le million, et de nouveaux déplacements de population continuent de se produire. La grande majorité des personnes déplacées ont été contraintes d'abandonner leur foyer au cours des années récentes en raison de la détérioration brutale de la situation en termes de sécurité. Toutefois, le problème est ancien, et remonte à plusieurs décennies.

2. La première cause de déplacement est la violence politique liée au conflit armé interne et marquée par de graves violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire. Cependant, le déplacement de population en Colombie n'est pas seulement une conséquence du conflit armé; il représente aussi une stratégie de guerre délibérée. De fait, les affrontements directs entre groupes armés (forces paramilitaires, groupes de guérilla et forces armées ou police) sont rares. Ces groupes recourent plutôt, pour régler leurs comptes, à des attaques contre des civils soupçonnés de collaborer avec la partie adverse, et ce avec une violence telle que les personnes dont la sécurité physique est menacée n'ont guère d'autre choix que la fuite.

3. Pourtant, les personnes déplacées retrouvent souvent, jusque dans les communautés où ils cherchent refuge, les menaces contre leur sécurité physique qui avaient provoqué leur fuite. Le simple fait d'avoir fui provoque souvent des soupçons accrus d'allégeance à tel ou tel acteur armé et accroît le risque d'être pris pour cible. Frappées d'opprobre, craignant pour leur vie, un grand nombre de personnes déplacées cherchent la sécurité en plongeant dans l'anonymat, en s'efforçant de se fondre dans les communautés pauvres des villes. Ayant abandonné leur foyer, leurs biens et leurs moyens d'existence pour une existence de misère et d'insécurité permanente, ces personnes constituent un groupe extrêmement vulnérable. Les personnes déplacées ont commencé à s'organiser afin de défendre leurs droits, mais les dirigeants de leurs organisations et des organisations non gouvernementales locales qui s'efforcent de les aider sont de plus en plus souvent visés et tués par des groupes armés.

4. On peut voir un élément positif - pour autant que des circonstances aussi tragiques le permettent - dans le fait que le Gouvernement colombien reconnaît maintenant l'existence du problème du déplacement interne, et s'est montré ouvert à la coopération internationale pour le résoudre. C'est en effet à l'invitation du gouvernement que le Représentant du Secrétaire général a entrepris une deuxième visite officielle en Colombie du 20 au 27 mai 1999. Cette visite a été combinée avec la participation du Représentant à une conférence tenue à Bogotá du 27 au 29 mai sur "l'application des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en Colombie", parrainée par le Brookings Institution Project on Internal Displacement, le groupement d'organisations non gouvernementales (ONG) *Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados* (GAD) et le U.S. Committee for Refugees. Des représentants du gouvernement, d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales ont participé à cette réunion. On trouvera le compte rendu de l'atelier à l'additif 2.

5. L'objet de la visite officielle était de donner suite à la mission effectuée par le Représentant dans le pays en 1994 (voir le document E/CN.4/1995/50/Add.1). Il s'agissait d'évaluer les faits nouveaux survenus depuis la visite de 1994 à la lumière de la détérioration marquée de la situation, d'évaluer dans quelle mesure les recommandations de la visite de 1994 avaient été suivies d'effet, et de formuler de nouvelles recommandations pour faire face à la situation actuelle.

6. En se fondant sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2), la mission a examiné les besoins et les droits des personnes déplacées ainsi que les responsabilités des autorités et des autres acteurs concernés quant à la satisfaction de ces besoins dans toutes les phases du déplacement : avant que ne se produise le déplacement, pendant la période de déplacement et dans la phase de retour et de réintégration. La Commission des droits de l'homme avait d'ailleurs, dans sa résolution 1998/50, adoptée sans vote et dont plus de 50 États - dont la Colombie - s'étaient portés coauteurs, relevé l'intention du Représentant de tirer parti des Principes directeurs dans son dialogue avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales; dans sa résolution 1999/47, elle s'est félicitée de ce que le Représentant ait agi en ce sens et lui a demandé de poursuivre ses efforts à cet égard.

7. En Colombie, l'utilisation par le Représentant des Principes directeurs comme base de dialogue a été bien accueillie par les responsables gouvernementaux. Un certain nombre d'entre eux avaient même préparé au préalable des analyses de la situation en matière de déplacement interne en Colombie, en se fondant sur les Principes directeurs. Le Directeur du service des droits de l'homme du Ministère de l'intérieur a exprimé l'avis que les Principes directeurs devraient être considérés comme moralement contraignants.

8. Pendant sa visite, le Représentant a eu un dialogue franc et constructif avec le Président, M. Andrés Pastrana Arango, et avec un certain nombre de responsables gouvernementaux, y compris le Vice-Président, le Haut-Commissaire pour la paix, le Ministre et le Vice-Ministre des affaires étrangères, le Vice-Ministre de l'intérieur, le *Fiscal* (procureur général), le *Defensor del Pueblo* (médiateur national), le Directeur du service des droits de l'homme du Ministère de l'intérieur, le Directeur du Plan Colombia et le Vice-Directeur du Département de la planification nationale. Le Représentant a rencontré à plusieurs reprises le Vice-Ministre de l'intérieur, dont les fonctions comprenaient aussi, jusqu'en mars 1999, le rôle de conseiller présidentiel pour les déplacements internes, et le Directeur du Réseau de solidarité sociale (*Red de Solidaridad Social*), l'institution qui, peu de temps avant la visite, avait été désignée comme nouveau point focal du gouvernement pour les questions touchant le déplacement interne. Une réunion prévue avec le Ministre de la justice et des représentants de l'armée et de la police nationale au niveau national a été annulée en raison de la démission du Ministre de la défense. Dans les départements de Santander, de Sucre et de Bolívar, le Représentant a été reçu par les autorités régionales et municipales, y compris les bureaux régionaux de la *Defensoría del Pueblo* (représentants du Bureau du procureur à l'échelon municipal) et des membres des forces armées et de la police. Au cours de la mission, le Représentant a reçu l'accord du Président pour rencontrer des groupes insurgés, qui ont eux aussi accepté la réunion proposée; en fin de

compte, des problèmes d'emploi du temps n'ont pas permis la tenue de cette réunion.

9. Dans un certain nombre d'instances différentes, tant à Bogotá qu'en province, le Représentant a eu la possibilité de débattre de la situation du déplacement interne avec des fonctionnaires d'organismes des Nations Unies et d'ONG internationales. Il a aussi rencontré des représentants de la communauté diplomatique et des donateurs internationaux. Une réunion du Resource Group, qui comprend des représentants des organismes des Nations Unies et des intellectuels colombiens, ainsi que des discussions avec des membres de l'Église catholique, ont fourni une analyse fort utile du conflit en Colombie et du processus de paix.

10. Plusieurs réunions ont eu lieu avec des représentants des personnes déplacées à l'intérieur du pays et avec les ONG locales qui se préoccupent de leur sort. Lors de ses déplacements dans les départements de Santander, de Sucre et de Bolívar, le Représentant a rencontré des représentants des communautés de personnes déplacées de ces départements, du département voisin de Córdoba et de la région de Montes de María. Un certain nombre des maires que le Représentant a rencontré dans le département de Sucre étaient eux-mêmes des personnes déplacées. Un atelier organisé à Bogotá pour les femmes déplacées provenant du pays entier a consacré sa séance de clôture à la communication de ses recommandations et de ses conclusions avec la délégation de la mission. Le Représentant s'est aussi rendu dans des communautés de personnes déplacées dans la périphérie de Cartagena (département de Bolívar), en particulier dans le quartier Nelson Mandela et les zones d'installation de Ciénaga de la Virgen.

11. Le Représentant note avec satisfaction le climat de coopération qui a marqué ses rencontres avec les fonctionnaires du gouvernement, et il souhaite exprimer sa gratitude à toutes les personnes qui lui ont fait part de leurs connaissances et de leurs préoccupations au sujet de la situation en matière de déplacement interne en Colombie. Il convient de mentionner tout particulièrement l'appui qui a été fourni, tout au long de la visite, par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Il convient aussi de remercier les organisations non gouvernementales colombiennes, qui ont fourni beaucoup d'informations et dont l'engagement et le courage méritent d'être relevés.

12. Ce rapport se divise en quatre chapitres. Le chapitre I brosse un tableau d'ensemble de la crise actuelle en matière de déplacement interne. Le chapitre II décrit les mesures prises à l'échelon national et sur le plan international. Le chapitre III identifie les lacunes dans les mesures prises au regard des Principes directeurs. Chacun de ces chapitres met en exergue les changements qui se sont produits depuis 1994, dont certains indiquent des progrès tandis que d'autres reflètent une aggravation de la situation et la nécessité de mesures plus concertées afin d'y faire face. Enfin, le chapitre IV présente les conclusions et les recommandations.

## I. APERÇU DE LA CRISE DU DÉPLACEMENT INTERNE DE POPULATION

A. L'ampleur du problème

13. Lors de la première visite du Représentant, il n'existait pas en Colombie de données statistiques précises et acceptées concernant le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il en est toujours ainsi, mais de gros efforts ont été accomplis depuis 1994 pour mieux cerner l'ampleur du problème. En 1995, la Conférence épiscopale de Colombie a publié une étude sur le déplacement interne dans le pays, qui grâce à un travail d'enquête sur 1 170 personnes déplacées, réalisé dans des paroisses situées dans tout le pays, a estimé que 586 261 personnes avaient été déplacées entre janvier 1985 et août 1994 1/. Pour assurer le suivi de cette étude, le Comité consultatif pour les droits de l'homme et le déplacement (CODHES) a créé un système d'information sur le déplacement, connu sous le sigle SISDES et soutenu par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), afin d'estimer chaque année le nombre de personnes déplacées. Le tableau ci-dessous reflète les résultats de ces estimations.

Année	Nouvelles personnes déplacées	Nombre total de personnes déplacées	Augmentation en %
1985-1994	586 261	586 261	-
1995	89 510	675 771	15
1996	181 000	856 771	26
1997	257 000	1 113 771	30
1998	308 000	1 421 771	28

14. Si l'on en croit ces chiffres, 746 000 personnes seraient devenues des personnes déplacées à l'intérieur du pays entre 1996 et 1998; cette estimation est nettement supérieure à celle du gouvernement pour la même période, qui est de 381 775 personnes 2/. Tant le CODHES que les pouvoirs publics insistent sur le fait que ces chiffres ne sont que des projections statistiques, et en aucun cas des chiffres précis. Toutefois, l'écart considérable entre eux s'explique par des différences de méthode, y compris l'absence de critères communs pour la collecte des données. Ainsi, si le CODHES retient comme principal critère de calcul la situation factuelle des personnes déplacées à l'intérieur du pays, le responsable du Réseau de solidarité sociale du gouvernement a relevé que le chiffre utilisé par son bureau ne compte que les personnes déplacées considérées comme ayant besoin d'assistance. Dans une situation telle que celle de la Colombie, où le déplacement interne est un phénomène ancien qui existe depuis des décennies, la question se pose aussi de savoir à quel moment il faut cesser de considérer une personne comme étant déplacée. La question n'est pas simple. En l'absence de critères précis définissant à quel instant le déplacement prend fin, il est nécessaire de procéder au cas par cas, en tenant compte des facteurs qui, dans chaque situation, déterminent les possibilités de retour dans le lieu d'origine ou de réinstallation comme solution durable 3/. À cela s'ajoute un

autre facteur qui rend difficile le calcul du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays en Colombie, à savoir les réticences qu'éprouvent un grand nombre de personnes déplacées à se déclarer comme telles, par crainte de nouvelles menaces contre leur sécurité.

15. Les estimations du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays évoquées pendant la mission de suivi variaient entre 300 000 et 1,5 million. La majorité des observateurs indépendants avec lesquels le Représentant s'est entretenu avaient tendance à considérer que le chiffre réel était plus proche du haut de cette fourchette, et supérieur à la barre du million. La *Defensoría del Pueblo* du gouvernement, notamment, évoque le chiffre du CODHES, à savoir 1,5 million de personnes déplacées au cours des dix dernières années. Si ce chiffre était exact, un Colombien sur 40, au bas mot, serait une personne déplacée à l'intérieur du pays. De manière plus générale, la Colombie est l'un des pays du monde qui compte la plus forte population de personnes déplacées dans leur propre pays.

16. Au sujet de ces divergences de chiffres, le Vice-Ministre des affaires étrangères a émis l'idée selon laquelle l'évaluation de l'ampleur du problème du déplacement interne était une tâche pour laquelle le gouvernement pourrait grandement bénéficier de l'assistance internationale. Il faut relever à cet égard que la création d'un réseau national d'information sur le déplacement interne est l'une des mesures prévues par la législation nationale, mais qui n'a pas encore été pleinement réalisée (voir chapitre II plus bas).

17. Si les chiffres concernant les personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie demeurent imprécis, il est indéniable que leur nombre s'est fortement accru, suivant une croissance exponentielle. Les recherches du CODHES révèlent une augmentation spectaculaire du nombre des personnes déplacées à l'intérieur du pays depuis 1994. Les chiffres pour 1998, qui reflètent une augmentation de 28 % du nombre de personnes déplacées par rapport à l'année précédente, représenteraient la période de déplacement la plus intense en plus de dix ans, avec, pour cette année, quelque huit ménages par heure touchés par le déplacement 4/. L'escalade constatée à la même période dans le conflit qui provoque le déplacement - voir le chapitre suivant - tend à étayer cette conclusion.

18. Enfin, s'il reste beaucoup à faire pour mieux évaluer l'ampleur du problème, il est une chose bien plus importante que les chiffres précis sur le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, à savoir la reconnaissance de leurs difficultés et une réaction appropriée. Sur ce point, le Représentant partage le point de vue du Vice-Ministre de l'intérieur, selon lequel "quel que soit le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays, elles représentent un problème humanitaire que le gouvernement a la responsabilité de régler."

#### B. Le conflit, contexte du déplacement de population

19. Tout comme dans un grand nombre d'autres situations étudiées par le Représentant, le déplacement interne en Colombie découle de la violence politique associée au conflit armé, qui entraîne de graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire. Étant donné que le conflit et la crise du déplacement sont des phénomènes anciens, dont le contexte historique a déjà été

décrit dans le rapport de la première mission (document E/CN.4/1995/50/Add.1, par. 18 à 28), il sera surtout question ici des faits survenus depuis 1994 et ayant exercé un impact sur le problème du déplacement.

20. Il importe tout d'abord de rappeler la complexité du conflit, due à la multitude d'acteurs et d'intérêts en jeu. Il y a premièrement les forces armées de l'État (qui comprennent l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air) et la police nationale, qui toutes deux dépendent du Ministère de la défense. Deuxièmement, il existe divers groupes paramilitaires, organisés sous l'égide d'un organisme connu sous le nom d'Unités d'autodéfense de Colombie (*Autodefensas Unidas de Colombia*, AUC). Les activités paramilitaires ont connu une croissance importante au cours des dernières années. Bien qu'elles ne jouissent plus d'une autorité légale – comme c'était le cas entre 1968 et 1989 –, les structures paramilitaires ont été institutionnalisées de fait sous le gouvernement précédent, par l'existence de "services spéciaux de surveillance et de sécurité privée" (connus naguère sous l'appellation "Convivir"), autorisés à porter des armes et à accomplir des fonctions de maintien de l'ordre similaires à celles des forces armées et de la police. Ces groupes armés ont souvent opéré sans contrôle réel ni supervision efficace des autorités, et – comme le signale le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme – leurs activités sont difficiles à distinguer de celles des paramilitaires, car "dans bien des cas il y a des zones où elles coïncident, convergent, se complètent et se substituent les unes aux autres" (E/CN.4/1998/16, par. 92). Il faut relever que dès 1998, le gouvernement a introduit des mesures modifiant les fonctions des groupes armés et imposant un contrôle plus strict de leurs activités, notamment en leur interdisant l'usage d'armes automatiques, ce qui a entraîné une réduction du nombre de ces groupes. Troisièmement, il faut compter avec les forces de la guérilla, qui sont organisées en divers groupes de district et groupes autonomes. Au premier rang figurent les Forces armées révolutionnaires de Colombie – armée populaire (*Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular*, FARC-EP), qui sur le plan militaire est la plus puissante des forces de guérilla. Plus réduites, et moins puissantes sur le plan militaire, l'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN) et l'Armée populaire de libération (*Ejército Popular de Liberación*, EPL). On signale une présence importante de la guérilla dans la moitié au moins des municipalités de Colombie.

21. Les violations systématiques du droit relatif aux droits de l'homme et les infractions graves du droit humanitaire qui caractérisent le conflit 5/ sont le fait de toutes les parties, mais au cours des années récentes, la plupart des cas de violation et de déplacement ont été imputés aux opérations paramilitaires. Les exécutions extrajudiciaires et arbitraires (souvent sous forme de massacres ou de meurtres collectifs), les disparitions forcées, la torture, la prise d'otages et les attaques contre la population civile et contre des cibles civiles sont des constantes du conflit. L'intensification du conflit au cours des dernières années a entraîné une forte recrudescence de ces violations des droits de l'homme et du droit humanitaire et des déplacements qui découlent de ces violations et de la situation générale de violence. Le conflit a poussé aussi de nombreuses familles à fuir pour éviter que leurs enfants ne soient recrutés de force par les forces de la guérilla.

22. L'un des faits nouveaux les plus importants de ces dernières années est que les parties au conflit en sont venues à considérer les civils comme un objectif militaire. De ce fait, le statut de non-combattant protégé de la

population civile est devenu beaucoup plus flou. Des zones entières sont "nettoyées" du milieu censé apporter son soutien à l'"ennemi", par le déplacement massif de communautés entières, suivi - notamment lorsque les terres dont il s'agit revêtent une valeur stratégique en termes militaires ou économiques - par un repeuplement par des partisans des forces responsables du déplacement. Ces déplacements massifs sont souvent annoncés à l'avance, et ceux qui n'obtempèrent pas aux ordres de quitter la zone courent le risque d'être massacrés ou de subir de graves attaques contre leur sécurité physique.

23. Les intérêts économiques qui sous-tendent la violence et le conflit sont aussi des facteurs qui induisent le déplacement. Dans le cadre d'un processus dit de "contre-réforme agraire" (qui, à l'époque de la première mission du Représentant, en 1994, avait créé une situation dans laquelle quelque 3 % des propriétaires terriens avaient la mainmise sur plus de 70 % des terres arables du pays), le déplacement de population est souvent un moyen d'acquérir des terres au profit de gros propriétaires, de trafiquants de drogue ainsi que d'entreprises privées ayant des projets de grande ampleur pour l'exploitation des ressources naturelles. La majorité des paysans ne détiennent pas de titres de propriété foncière, ce qui fait d'eux des proies faciles de ce processus, qui a été décrit par le *Defensor del Pueblo* comme "une réforme agraire menée le fusil sur la tempe". Le HCDH indique qu'il a reçu des témoignages d'un certain nombre de petits et moyens exploitants agricoles "qui ont été dépouillés de leurs terres par des paramilitaires au service de trafiquants de drogue ou de propriétaires fonciers locaux ou qui ont été obligés de les vendre à bas prix avant de quitter la région parce qu'ils étaient menacés de mort" (E/CN.4/1998/16, par. 98). Un mécanisme de déplacement similaire s'est manifesté en rapport avec l'exploration et l'exploitation de ressources naturelles et l'exécution de projets de développement à grande échelle, liés dans certains cas non pas strictement à des intérêts économiques nationaux, mais aussi aux objectifs de sociétés multinationales. Ce n'est donc pas un hasard si les zones de plus forte activité de la guérilla et des groupes paramilitaires sont généralement des zones riches en ressources naturelles.

24. Depuis la dernière mission du Représentant, une évolution très nette s'est produite en ce qui concerne la responsabilité du déplacement, comme le montrent les chiffres ci-dessous, compilés par le CODHES.

Année	Forces armées et police	Paramilitaires	Guérilla	Autres
1985-1994	27 %	21 %	32 %	20 %
1995	19 %	35 %	26 %	20 %
1996	16 %	33 %	28 %	23 %
1997	6 %	54 %	29 %	11 %

25. Si le niveau de responsabilité des forces de guérilla est demeuré relativement constant, on constate depuis 1994 une diminution marquée du niveau de responsabilité des forces armées et de la police, avec en parallèle une augmentation de un à trois du niveau de responsabilité des groupes



paramilitaires. Cette tendance s'explique par la collaboration qui existe entre les paramilitaires et les forces de l'armée et de la police. En 1998, le HCDH avait signalé que "bon nombre des actes de violence imputés aux paramilitaires sont commis avec l'indulgence quand ce n'est pas la complicité des agents de l'État, en particulier des membres des forces armées et de la police nationale" (E/CN.4/1998/16, par. 90). Selon le *Defensor del Pueblo*, les groupes paramilitaires "sont devenus le bras illégal des forces armées et de la police; ils en exécutent les basses œuvres qu'elles ne peuvent accomplir elles-mêmes, en tant qu'institutions soumises à l'état de droit". Les activités paramilitaires représentent ainsi "une forme nouvelle d'exercice de répression illégale sans risque d'avoir des comptes à rendre 6/". En 1999, la Présidente de la Commission des droits de l'homme a engagé le Gouvernement colombien, dans une déclaration faite au nom de la Commission sur la situation des droits de l'homme en Colombie, "à prendre toutes les mesures possibles, politiques, administratives, judiciaires et autres, à l'encontre de certains organes de l'État que l'on soupçonne d'apporter un appui aux groupes "paramilitaires 7/".

26. La nécessité de mettre un point final au conflit qui se prolonge a été un thème central des élections présidentielles de 1997. Depuis son arrivée aux affaires vers le milieu de l'année 1998, le gouvernement Pastrana a fortement relancé le processus de paix en lançant une initiative avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie - armée populaire (*Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular*, FARC-EP). Le 7 novembre 1998, dans le cadre de ce processus, le président Pastrana a ordonné le retrait des forces armées, pour une période initiale de trois mois, de cinq municipalités des départements de Meta et de Guaviare, dans le sud du pays, avant l'ouverture officielle de pourparlers de paix deux mois plus tard. La durée du retrait a été prolongée plusieurs fois depuis cette date. De graves allégations faisant état d'actes arbitraires commis par les FARC dans cette région ont souligné l'importance de fixer, dans le cadre des pourparlers de paix, des règles minimales à respecter pour les forces de la guérilla dans la zone.

27. Le 6 mai 1999, les participants au processus de paix ont publié un texte en 12 points intitulé "Programme commun de transition vers une Colombie nouvelle", qui insiste sur l'importance d'une solution politique négociée au conflit et qui mentionne, entre autres préoccupations, le respect du droit international humanitaire, la justice, la réforme politique, une politique agraire globale et des engagements de lutte contre le trafic de stupéfiants et la corruption. La question du déplacement, hélas, n'est pas expressément citée dans ce programme.

28. Parallèlement, des pourparlers avec l'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN) se sont déroulés de manière intermittente et ponctuelle. Les groupes paramilitaires, quant à eux, continuent à manifester leur mécontentement d'être exclus des pourparlers de paix en recourant à des actes de terrorisme, notamment l'enlèvement de hauts fonctionnaires, comme cela s'est produit pendant la mission.

29. Aux yeux de la plupart des observateurs que le Représentant a rencontré, le processus de paix n'a pas encore exercé d'impact quantifiable sur le niveau de violence lié au conflit et par conséquent sur le déplacement de population. Les informations reçues par le Représentant depuis sa mission de suivi semblent même indiquer que la violence a continué à s'intensifier, avec de nouvelles

offensives lancées au cours de l'été 1999, qui ont entraîné la fuite d'un grand nombre de personnes supplémentaires en quête de sécurité.

### C. Les schémas du déplacement

30. L'intensification du conflit ainsi que son extension géographique au cours des dernières années a eu pour conséquence un élargissement de la crise du déplacement, qui touche désormais le pays tout entier ou presque (voir carte en annexe), à l'exception de quelques départements isolés. Les zones les plus fortement touchées sont Antioquia, Bolívar, Santander, Córdoba, Magdalena, Chocó, Cesar, Sucre, Meta, Putumayo, Valle de Cauca, Caqueta, Cauca et Guaviare. Les déplacements forcés à Antioquia représentent 25 % du total national.

31. Une étude du profil des victimes du déplacement montre que le phénomène touche principalement les secteurs les plus marginalisés de la société. Tout comme en 1994, les victimes du déplacement sont en grande majorité des paysans, ou *campesinos* comme on les appelle, qui vivaient dans des zones sous influence des groupes paramilitaires ou de la guérilla. Les membres des communautés autochtones et afro-colombiennes sont tout particulièrement touchés, spécialement dans les départements de Chocó, Antioquia, Córdoba, Cauca, Meta, Caqueta et Gaviare, où sont concentrés des groupes importants de ces populations. Les populations autochtones de la tribu Emberá-katio de la région d'Alto Sinú, dans le département de Córdoba, ont été particulièrement exposées; elles ont subi des menaces constantes et un grand nombre de leurs dirigeants ont été tués. Dans le même temps, le phénomène d'"épuration politique", qui vise les dirigeants syndicaux, les militants politiques, les chefs communautaires, les maires et membres des conseils municipaux, les juges et les magistrats du parquet, les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme, les enseignants et d'autres groupes de la population urbaine, a fait qu'un nombre croissant de ces groupes de personnes ont grossi les rangs des personnes déplacées.

32. Les femmes et les enfants constituent toujours la grande majorité des personnes déplacées (80 % environ). Les femmes représentent environ 58 % des personnes déplacées dans le pays, tandis que 55 % des déplacés sont âgés de moins de 18 ans. Selon un rapport publié en décembre 1998 par la *Defensoria del Pueblo* et l'UNICEF, le nombre d'enfants touchés par le déplacement atteindrait au minimum 620 000. L'attention portée au sort des enfants déplacés à l'intérieur de leur pays par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants pendant sa mission en Colombie, qui a suivi immédiatement celle du Représentant, doit être saluée 8/. Le déplacement sape les structures familiales traditionnelles, en particulier lorsque les hommes de la famille ont été tués, ont disparu ou se trouvent contraints de partir pour chercher la sécurité ou un emploi. On estime que 36 à 39 % des ménages déplacés sont dirigés par une femme 9/.

33. La fuite tend toujours à se dérouler essentiellement des zones rurales vers les zones urbaines. Qui plus est, dans un phénomène dit de "déplacement intra-urbain", le déplacement vers les zones urbaines a tendance à se produire par paliers : les personnes déplacées voyant toujours leur sécurité physique menacée et ne recevant pas une réponse appropriée à leurs besoins d'assistance, elles sont poussées à fuir les petites villes pour gagner des centres urbains de plus en plus importants. Bon nombre d'entre elles finissent par aboutir à Bogotá (on estime que chaque jour, 37 nouvelles familles déplacées arrivent dans la

capitale) et dans d'autres grandes villes, y compris Medellín, Cartagena et Barranquilla. À l'intérieur de ces villes, les déplacés se trouvent relégués la plupart du temps dans les bidonvilles et les taudis, où ils se trouvent parmi les plus démunis des pauvres des villes. D'autres sont parfois accueillis par des membres de leur famille pendant de longues périodes. Du fait de leur origine rurale, les personnes déplacées ont généralement du mal à s'adapter à la vie urbaine.

34. Si par le passé les gens fuyaient le plus souvent individuellement ou en petits groupes familiaux, on constate depuis 1997 un nombre croissant de déplacements collectifs et de masse, qui touchent souvent des communautés entières. Cette tendance s'explique par le fait que le déplacement est devenu un phénomène plus organisé, qui souvent se déroule sur commandement de parties armées qui ordonnent à des communautés de partir, contrairement à des actes de fuite plus spontanés pour échapper à des menaces contre la sécurité physique. L'une des situations les plus tristement célèbres de déplacement de masse s'est produite dans la région de Magdalena Medio, dans la partie méridionale du département de Bolívar, en juin et juillet 1998. Quelque 10 000 personnes de 17 municipalités différentes ont été déplacées à Barrancabermeja. Elles y sont restées dans des conditions de surpopulation et de dénuement total pendant plus de trois mois avant de pouvoir regagner leur lieu d'origine, ce qui n'allait pas non plus sans de graves problèmes (voir section III.C).

35. Le phénomène du déplacement a connu un changement majeur en 1997 avec l'apparition pour la première fois en Colombie d'établissements de type camp pour personnes déplacées à l'intérieur du pays, comme le camp de Pavarandó (Antioquia) et la concentration de personnes déplacées dans le colisée de Turbo (Antioquia). Bien que le large écho donné par les médias au camp de Pavarandó - où les personnes déplacées ont séjourné dans des conditions de dénuement pendant des périodes allant jusqu'à deux ans - ait servi à susciter une prise de conscience du phénomène du déplacement de population en Colombie, il a aussi mis en pleine lumière les insuffisances des mesures prises par les autorités pour y faire face.

36. Autre aspect nouveau qui mérite d'être mentionné : la crise liée au déplacement a pris une dimension internationale en raison des fuites vers l'étranger. Bien que la militarisation des zones frontalières et la présence d'obstacles naturels tels que montagnes, cours d'eau et jungles rende difficile la fuite hors du pays, le nombre de personnes déplacées s'efforçant de franchir la frontière a fortement augmenté. Au cours du premier semestre de 1997, la détérioration des conditions de sécurité dans les zones frontalières a incité un grand nombre de personnes à fuir vers Panama, puis vers le Venezuela et l'Équateur. Toutefois, la plupart des personnes déplacées qui réussissent à gagner ces pays ne sont pas reconnues comme réfugiés, mais comme des migrants sans papiers, et un grand nombre d'entre eux sont renvoyés contre leur volonté <sup>10</sup>/. L'évolution de la crise du déplacement et l'apparition de cet élément de fuite transfrontière a eu des conséquences importantes pour la réaction internationale, à savoir l'intervention du HCR, qui sera commentée plus bas.

## II. LA RÉACTION NATIONALE ET INTERNATIONALE

### A. Le Gouvernement colombien

37. À l'époque de la première mission du Représentant en 1994, le problème du déplacement interne en Colombie commençait tout juste à être reconnu par le gouvernement. Il n'existait pas de politique bien définie en matière de déplacement interne, et l'incertitude régnait tant sur l'ampleur du phénomène que sur les mesures à prendre. Qui plus est, le manque de coordination au sein du gouvernement, ainsi qu'entre le gouvernement et la communauté internationale, entravait l'exécution des mesures prises. Il était aussi nécessaire d'harmoniser les perspectives et les activités des organes centraux et locaux du gouvernement et d'améliorer les relations entre les autorités et le milieu non gouvernemental, relations qui étaient marquées par la méfiance mutuelle et l'absence de coopération. Les recommandations formulées par le Représentant à l'intention des autorités visaient surtout à répondre à ces besoins, en particulier en menant des activités de sensibilisation au problème, en encourageant la formulation par les pouvoirs publics d'une politique en matière de déplacement interne, en appelant à une meilleure coordination tant entre les institutions de l'État qu'entre l'État et la communauté internationale, et en plaidant pour la coopération entre le gouvernement et les ONG.

38. Le Représentant a constaté, au cours de sa mission de suivi, que des progrès avaient été réalisés depuis sa dernière visite en ce qui concerne les mesures prises par les autorités nationales face à la situation de déplacement interne. On constate tout d'abord une prise de conscience plus marquée, au sein du gouvernement, de la crise du déplacement interne en Colombie et de la responsabilité incombant aux autorités pour y faire face. Il faut notamment relever que le 9 septembre 1994, à l'occasion de la Journée nationale des droits de l'homme, le président Samper a reconnu l'existence du problème du déplacement interne et la responsabilité de l'État d'agir pour le résoudre 11/. Le gouvernement de M. Pastrana a repris cet engagement à son compte.

39. La reconnaissance par le gouvernement de ses responsabilités à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur du pays se reflète dans un certain nombre de documents d'orientation. Le Conseil national de la politique économique et sociale (CONPES), qui est un organe du pouvoir exécutif, a adopté en 1995 un "Programme national d'urgence en faveur des populations déplacées du fait de la violence" 12/. Bien que ce document reprenne un certain nombre de recommandations du Représentant et du Service permanent de consultation sur les déplacements de populations dans les Amériques, le programme présentait un certain nombre de problèmes structurels, en particulier, de l'aveu même des autorités, "des carences en termes de gestion et de coordination entre les institutions, d'information et de financement 13".

40. Afin de combler ces lacunes, le Programme national a été modifié en mai 1997 dans un deuxième document du CONPES qui prévoyait un "système" national de lutte contre le problème du déplacement interne et formulait une stratégie de prévention, d'assistance immédiate et de "consolidation et stabilisation socio-économique". Ce document a été adopté par le Ministère de l'intérieur, le Conseiller présidentiel pour les déplacements internes (poste créé par décret en date du 28 avril 1997), le Conseiller présidentiel pour les droits de l'homme,

le Conseiller présidentiel pour la politique sociale et le Département national de la planification 14/.

41. Les programmes formulés dans les deux documents du CONPES ainsi que les initiatives politiques contenues dans divers décrets gouvernementaux ont ensuite été mis en forme et intégrés dans un Plan national pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, adopté par le Congrès le 18 juillet 1997 dans la loi 387 15/. Six mois plus tard, le 26 janvier 1998 pour être précis, des propositions détaillées touchant l'application de la loi 387 étaient formulées dans un plan d'action adopté par décret présidentiel 16/. Au mois de mars de cette année, un nouveau décret prévoyait une allocation de 40 milliards de pesos (30,7 millions de dollars des États-Unis) pour lutter contre le problème du déplacement interne conformément à la loi 387 17/. Le Plan national de développement pour 1999-2002, qui mentionne le problème des personnes déplacées dans le contexte du développement des zones touchées par le conflit armé, constitue un autre document d'orientation pertinent.

42. La structure institutionnelle définie dans le deuxième document du CONPES ainsi que dans la loi 387 comprend trois niveaux. Tout d'abord, le Conseil national pour l'assistance globale aux personnes déplacées, qui se compose de hauts responsables du gouvernement, sous la présidence d'un représentant du président 18/. Cet organe consultatif est responsable de la définition des politiques nationales sur le déplacement interne et de la recherche des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques. Deuxièmement, 15 institutions nationales spécialisées sont responsables de l'application concrète des politiques nationales. Troisièmement, des comités sur le déplacement interne doivent être créés aux divers échelons des collectivités locales (municipalité, district et département). Présidés par l'autorité civile (gouverneur ou maire) et composés de représentants de l'autorité militaire locale, de la police, de l'autorité de la protection civile, des autorités sanitaires, de l'organisme de protection de la famille, de la Croix-Rouge colombienne et de l'Église, ainsi que de deux représentants des communautés de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, ces comités ont pour tâche de soutenir le système national en faveur des déplacés à l'échelon local.

43. Afin d'épauler ces trois niveaux institutionnels et d'évaluer l'efficacité du Plan national pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, la loi 387 prévoit aussi la création d'un réseau national d'information sur le déplacement interne. Le réseau doit servir à fournir des informations sur les tendances nationales et régionales, et à faciliter l'analyse quantitative du phénomène du déplacement forcé ainsi que la définition de mesures permettant de fournir assistance, protection et solutions durables aux personnes déplacées. Pour permettre le recueil d'informations, des points focaux municipaux doivent être créés et les entités non gouvernementales doivent être encouragées à participer.

44. La loi 387 prévoit encore la création d'un Observatoire sur le déplacement forcé (*Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia*), composé d'experts et qui devrait servir d'organe d'analyse et de consultation. L'Observatoire doit, selon la loi, présenter des rapports analytiques sur l'ampleur des déplacements forcés, sur leurs diverses tendances et sur les résultats des politiques mises en œuvre par l'État pour y faire face.

45. Depuis la première visite du Représentant, le gouvernement a donc réalisé des progrès notables en termes de définition de politiques publiques et de mise au point d'un cadre législatif et institutionnel pour faire face à la situation de déplacement interne. L'action du gouvernement laisse toutefois beaucoup à désirer en matière de mise en œuvre. Dans la pratique, le système national de réaction au déplacement interne a mis beaucoup de temps à prendre forme. Le gouvernement lui-même reconnaît qu'un grand nombre d'obstacles structurels s'opposent à la mise en œuvre de ses politiques : à l'échelon central et au niveau local, les institutions n'ont pas pleinement assumé leurs responsabilités, les moyens techniques et financiers sont insuffisants pour permettre aux institutions de prendre leurs responsabilités, et la coordination entre institutions fait défaut 19/.

46. Pour ce qui est des responsabilités que les institutions n'assument pas pleinement, le problème réside en partie dans le fait que la loi 387 exige une réglementation, c'est-à-dire des textes régissant les modalités d'application. Sans réglementation, les responsabilités des pouvoirs publics, à tous les échelons, ne sont pas bien définies. De fait, les autorités aux échelons des départements et des municipalités ont indiqué au Représentant que l'absence d'instructions précises sur la manière d'appliquer la politique définie par le gouvernement constituait l'une de leurs principales contraintes. Il est de toute évidence nécessaire d'adopter des principes directeurs sur la manière dont les autorités devraient traiter le problème du déplacement interne si l'on veut éviter ce que les fonctionnaires appellent les "mesures aléatoires" qui ont marqué jusqu'ici l'action des pouvoirs publics. Quelques premiers pas ont été faits pour que la loi 387 soit assortie de règlements, mais il est essentiel que ce travail soit mené à terme.

47. Il est important par ailleurs de veiller à ce que les nouveaux mécanismes institutionnels prévus par la loi soient mis sur pied et fonctionnent réellement. Au moment de la mission, et près de deux ans après sa création, le Conseil national pour l'assistance globale aux personnes déplacées ne s'était toujours pas réuni, malgré des demandes expresses de certains de ses membres. Comme le Conseil national est responsable de la conception des politiques nationales en matière de déplacement interne et de la recherche des ressources nécessaires à leur mise en œuvre, ce retard dans son entrée en fonctions ne peut qu'empêcher le bon fonctionnement de l'ensemble du système. Sur le plan local, les comités départementaux et municipaux ont souvent mis du temps à prendre forme. En outre, en dépit des efforts entrepris pour créer le réseau national d'information, par la mise au point (avec l'aide de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)) du logiciel nécessaire, cette initiative n'a pas non plus abouti. Qui plus est, bien que le gouvernement reconnaisse toujours l'importance de l'Observatoire, rien de concret n'a été fait pour lui donner le jour. La création de l'Observatoire permettrait une évaluation constante, tant du problème du déplacement interne que des mesures prises pour faire face au problème, en réunissant des experts extérieurs au gouvernement pour évaluer la réaction de celui-ci.

48. La nécessité d'une coordination renforcée entre les autorités centrales et régionales, ainsi qu'avec les collectivités locales, qui apparaissait clairement lors de la première visite du Représentant, demeure hélas une réalité. Les autorités nationales comme les autorités locales ont souligné, dans leurs entretiens avec le Représentant, les difficultés de communication qui existaient

entre elles. Il était même frappant d'entendre les autorités régionales parler du "gouvernement" comme si elles n'en faisaient pas partie. Étant donné les responsabilités qui sont confiées aux comités de départements et aux comités municipaux, une collaboration plus étroite entre les autorités centrales et locales est critique.

49. Il faut espérer que la désignation récente, en mars 1999, du Réseau de solidarité sociale comme agence nationale chargée des questions touchant les personnes déplacées à l'intérieur du pays permettra une meilleure coordination. En mars 1999, le poste de conseiller présidentiel pour les déplacements internes, institué en 1997, a été supprimé, et ses responsabilités ont été transférées au Réseau de solidarité sociale 20/. Créé en 1994, le Réseau a pour mission de répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables, comme les pauvres, les enfants, les femmes, les minorités, et désormais aussi les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Comme c'était le cas pour l'arrangement précédent avec le Conseiller présidentiel, le Réseau relève directement de la compétence du Bureau du Président. En outre, doté comme il est de bureaux dans le pays entier, le Réseau a l'avantage supplémentaire d'avoir une capacité opérationnelle à l'échelle nationale, et de pouvoir ainsi coopérer directement avec des partenaires à l'échelon du département, de la région et de la municipalité. Toutefois, pour qu'une telle action soit efficace, il faudra renforcer les capacités des comités départementaux, régionaux et municipaux pour les personnes déplacées; comme le reconnaissent eux-mêmes les responsables du Réseau, cela n'a pas encore été fait. Il faudra en outre offrir des services de formation aux questions touchant la protection, et assurer que ces questions soient bien comprises. Contrairement aux pauvres, les personnes déplacées dans leur propre pays connaissent des problèmes de sécurité physique qu'il importe de prendre en considération.

50. L'un des moyens importants d'activer le cadre institutionnel prévu par la loi consisterait à apporter une assistance technique aux mécanismes concernés, afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées. À cet égard, la décision récente du gouvernement de créer, au sein du Réseau de solidarité sociale, un groupe technique conjoint capable d'offrir des conseils techniques pour renforcer les mesures opérationnelles prises en matière de déplacement interne est une initiative encourageante. Le groupe technique conjoint sera géré par un comité directeur composé de représentants des services gouvernementaux responsables du financement et de la mise en œuvre de tous les aspects de l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, des organisations internationales concernées et des organisations non gouvernementales nationales actives dans le domaine de l'aide humanitaire. Il disposera d'un groupe mobile d'experts nationaux et internationaux chargé d'apporter une aide technique au personnel local du Réseau de solidarité sociale, aux comités municipaux, aux ONG et aux autres institutions menant des activités d'aide aux personnes déplacées.

51. En matière de financement, des calculs montrent qu'en 1997-1998, le gouvernement a dépensé environ 38 500 dollars pour venir en aide aux personnes déplacées, soit 0,32 dollar par personne 21/. Cependant, le Réseau de solidarité sociale explique qu'il existe maintenant d'autres sources de financement pour chacune des phases du déplacement. Dans le domaine de la prévention, les principales sources de fonds sont le "Plan Colombia" (un plan de développement national de plusieurs milliards de dollars) 22/, le Réseau de solidarité sociale

et l'aide internationale. Pour l'assistance humanitaire, il est possible de faire appel au Fonds national d'aide en cas de catastrophe, au programme de dons du Réseau de solidarité sociale ainsi qu'à des fonds municipaux, nationaux et internationaux spécialement consacrés aux secours pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Pendant la phase de recherche de solutions, un financement peut être obtenu auprès du Plan Colombia ou encore en faisant appel aux fonds sectoriels spécifiquement destinés au déplacement intérieur, sans oublier l'aide internationale. En 1999, 20 millions de dollars devraient être consacrés aux personnes déplacées dans le pays, dans le cadre de l'allocation prévue par le Plan Colombia, qui se monte à 100 millions de dollars sur cinq ans. Le Réseau de solidarité sociale sollicite en outre activement une aide internationale pour ses programmes destinés aux personnes déplacées dans le pays. Toutefois, les divers fonds n'ont pas encore été entièrement mis à disposition.

52. Outre le montant des fonds disponibles, la question de leur distribution n'est pas sans importance. Les autorités régionales et locales ont signalé que les retards importants dans le décaissement des ressources représentaient un obstacle majeur à la bonne exécution de leurs responsabilités à l'égard des personnes déplacées dans leur propre pays. Il faut en outre que les fonds attribués aux autorités régionales et locales soient en proportion avec leurs responsabilités considérables.

53. Autre problème, l'importance excessive accordée actuellement à l'aide humanitaire, alors que l'on prête peu d'attention à la prévention du déplacement et à la recherche de solutions durables. Selon un gouverneur, les mesures prises à ce jour par les autorités relèvent de la "lutte contre les incendies"; elles se limitent à réagir au déplacement après qu'il se soit produit, sans accorder suffisamment d'importance à la prévention. Pour reprendre ses termes, "ce n'est pas une politique pour un problème de cette ampleur". Qui plus est, l'accent mis sur l'aide humanitaire d'urgence, on le verra dans le chapitre suivant, limite fortement le contenu comme la portée des mesures prises, et nombreuses sont les personnes déplacées dans le besoin qui n'en bénéficient pas du tout. Il faut espérer que les lacunes et les points faibles qui ont été identifiés dans la politique nationale sur le déplacement interne seront abordés de manière efficace dans le troisième document du CONPES, qui était en cours de rédaction au moment de la visite du Représentant.

54. La participation des ONG à la conception et à l'analyse des mesures nationales prises pour faire face au déplacement interne doit être plus forte et plus systématique. En 1994, le Représentant avait insisté sur le fait que le gouvernement devrait considérer les ONG s'occupant des droits de l'homme et des questions humanitaires comme des partenaires dans l'action qu'il mène en faveur des citoyens déplacés (E/CN.4/1995/50/Add.1, par. 113). Lors de la mission de suivi, les ONG ont relevé qu'il y avait eu, dans un petit nombre de cas, une collaboration constructive avec des organismes gouvernementaux compétents, mais que la coordination entre eux demeurait sporadique. Les autorités régionales et locales ont reconnu qu'il restait encore "beaucoup à faire" avant de parvenir au niveau d'intégration approprié entre les autorités gouvernementales et les autres acteurs concernés. Il est nécessaire, en particulier, d'ouvrir une voie au dialogue entre le gouvernement et la communauté des ONG. Ce serait particulièrement précieux aujourd'hui, alors que la politique nationale en matière de déplacement interne est en train d'être reformulée et alors que les responsabilités institutionnelles viennent d'être redéfinies. La communauté des



ONG pourrait ainsi partager sa riche expérience en matière de meilleures pratiques et de critique constructive des politiques et programmes actuels. L'engagement pris par les représentants du gouvernement, lors de l'atelier, d'organiser au mois de juin une réunion avec les ONG et de créer un forum de dialogue plus permanent sous forme de *mesa de trabajo mixto* (table ronde) est un signe encourageant. Malheureusement, et comme pour illustrer la réaction nationale au déplacement en général, la réalisation laisse à désirer : cette table ronde n'a toujours pas été convoquée, et bien qu'une réunion se soit bel et bien déroulée au mois de juin avec le gouvernement et des ONG, le Représentant a été informé du fait que plusieurs participants d'ONG de premier plan se sont vu interdire d'y participer. De toute évidence, il est nécessaire d'adopter une attitude plus ouverte et de disposer d'une structure plus permanente. Un chargé de liaison avec les ONG serait précieux pour faciliter et encourager la coopération avec la communauté des ONG.

#### B. La communauté internationale

55. Le Gouvernement colombien a démontré qu'il était disposé à accepter ou à solliciter une coopération internationale pour répondre aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées dans le pays. Cette attitude est particulièrement manifeste depuis quelques années, ce qui explique qu'un certain nombre d'organisations internationales aient établi ou renforcé une présence en Colombie depuis la visite effectuée par le Représentant en 1994, dont l'une des recommandations essentielles avait précisément été le renforcement de la présence internationale. Le cadre de ce rapport ne permet pas de passer en revue toutes les activités internationales de défense des personnes déplacées, mais on trouvera ci-après un résumé des activités des principales organisations internationales les plus actives dans le domaine du déplacement interne.

56. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui est présent en Colombie depuis 1969, représente la présence internationale la plus importante et la plus complète dans le pays, avec un personnel de plus de 50 délégués et 150 collaborateurs locaux à Bogotá et dans 14 sous-délégations dans l'ensemble du pays. Grâce à des contacts réguliers avec toutes les parties au conflit, les délégués du CICR s'efforcent d'encourager le respect du droit international humanitaire afin de créer des conditions qui permettraient aux civils de demeurer dans leur foyer, dans la sécurité et la dignité. Outre ses activités de protection, le CICR apporte une aide d'urgence aux personnes qui ont subi un déplacement à l'intérieur du pays, en concentrant ses efforts sur les personnes déplacées de fraîche date. En 1998, le CICR est venu en aide à 137 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, dont 100 000 dans le cadre de déplacements massifs, les autres cas étant des fuites individuelles. Étant donné le nombre croissant de personnes déplacées, le CICR a annoncé pour 1999 un renforcement de son programme d'aide d'urgence, afin de couvrir quelque 171 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays 23/. Les nécessaires de secours d'urgence pour 90 jours distribués par le CICR comprennent des vivres ainsi que des ustensiles de cuisine, des couvertures et des matelas. Dans certains cas, comme dans le camp de Pavarandó, l'assistance d'urgence fournie par le CICR a été prolongée au-delà de trois mois, jusqu'à plus d'un an. Toutefois, en général, le CICR s'efforce d'encourager l'autosuffisance chez les personnes qui ont été déplacées pendant de longues périodes, en leur fournissant des articles tels qu'ustensiles agricoles et matériel de pêche.

57. Outre le CICR, la présence internationale s'est élargie depuis la visite du Représentant en 1994 pour englober un certain nombre d'acteurs nouveaux. En 1997, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a ouvert un bureau à Bogotá sur la base d'un accord conclu le 29 novembre 1996 avec le gouvernement. Le mandat de ce bureau est double : surveiller la situation en matière de droits de l'homme et apporter une coopération technique afin de lutter contre les causes sous-jacentes des problèmes de droits de l'homme. Une attention particulière est vouée au problème du déplacement interne, y compris grâce à la désignation par le HCDH d'un coordonnateur de l'action en faveur des personnes déplacées.

58. Autre événement important, l'ouverture en juin 1998 d'un bureau du HCR en Colombie. En 1997, le Représentant avait écrit au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés afin d'encourager le Haut Commissariat à établir une présence dans le pays, y inclus sur le terrain. La réaction aux situations de déplacement interne est une composante centrale des activités du HCR en Colombie; un programme spécial a été conçu à cette fin. Les objectifs en sont doubles : soutenir une réponse efficace, intégrée et coordonnée de l'État et de la société civile en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du pays, sur la base des principes fondamentaux de protection et en insistant particulièrement sur le cadre institutionnel national, et apporter une contribution aux initiatives du processus de paix en renforçant la réponse aux préoccupations humanitaires liées au déplacement interne. Pour atteindre ces objectifs, les activités entreprises sont les suivantes : i) renforcer les structures juridiques et institutionnelles nationales pour faire face au phénomène du déplacement interne; ii) encourager et soutenir la mise au point par le Gouvernement colombien de stratégies de protection afin de prévenir les déplacements; iii) améliorer les interventions d'urgence afin de répondre pleinement aux besoins des personnes déplacées; iv) plaider pour des solutions sûres à la situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays, y compris en encourageant la participation directe des personnes déplacées au processus de recherche de ces solutions; v) mener des activités de sensibilisation et de diffusion pour faire mieux connaître le problème des personnes déplacées dans leur propre pays, pour trouver les ressources nécessaires afin de satisfaire leurs besoins et pour intégrer la question du déplacement interne dans le programme des négociations de paix. Ce programme, qui devrait être exécuté entre juillet 1999 et décembre 2000, vise comme résultat final la création, à l'échelon de l'État, d'une capacité institutionnelle nationale durable, dotée des capacités techniques et de gestion nécessaires afin de pouvoir évaluer, surveiller et satisfaire les besoins des personnes déplacées en coopération avec les institutions de la société civile, et une amélioration des conditions de vie des personnes déplacées, en particulier en renforçant leur sécurité physique et leur accès à des droits et des services essentiels. La présence modeste du HCR est actuellement limitée à Bogotá, mais il était prévu d'ouvrir trois bureaux de terrain, avec du personnel des Volontaires des Nations Unies, à Barrancabermeja, Apartadó et Puerto Asia (Putumayo) avant la fin de 1999.

59. En plus de l'exécution de son propre plan opérationnel, le HCR joue un rôle important pour faciliter l'interaction entre les organismes des Nations Unies en matière de déplacement interne; il a été prié officiellement de se charger de cette tâche par le coordonnateur résident des Nations Unies en poste dans le pays. Dans ce cadre, le HCR appuie les activités de quatre comités interorganisations (sur l'information et la prévention, la révision du cadre

normatif, la coordination de la coopération internationale et l'appui aux comités locaux).

60. Les activités des autres organisations au nom des personnes déplacées à l'intérieur du pays ne seront décrites que brièvement. Le PNUD participe à un certain nombre de projets appuyant le renforcement des capacités des institutions nationales qui viennent en aide aux personnes déplacées, y compris le développement d'un mécanisme d'alerte précoce au sein de la *Defensoría del Pueblo*. Il faut aussi relever le projet Paix et développement, dans la région de Magdalena Medio (dont le Représentant a visité le bureau régional à Barrancabermeja), qui a pour objet de renforcer la société civile et d'appuyer le développement durable dans cette région si durement touchée par le déplacement interne. L'UNICEF, outre l'appui qu'il apporte au système d'information du CODHES, réalise des projets d'aide psychosociale aux enfants déplacés et fournit des dossiers d'éducation ainsi qu'une assistance sanitaire de base à environ 20 000 familles déplacées dans le pays. L'Organisation mondiale de la santé (OMS), en coopération avec l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), a un projet qui vise à renforcer la capacité du Ministère de la santé à répondre aux besoins sanitaires des personnes déplacées dans le pays. Le Programme alimentaire mondial (PAM), qui mène des opérations en Colombie depuis 1962, soutient des projets "vivres contre travail" pour les personnes déplacées, réalise un programme spécifique d'assistance aux communautés autochtones déplacées, et dispose de fonds de crédit renouvelables destinés à encourager les activités socio-économiques en facilitant l'accès au crédit. À l'époque de la mission, le PAM prévoyait d'élargir son programme pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays au moyen d'un projet de 9 millions de dollars sur deux ans (dont le démarrage était prévu pour février 2000), visant à fournir des secours alimentaires d'urgence, des vivres contre du travail ou une alimentation complémentaire à quelque 227 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, en s'attachant tout particulièrement aux groupes vulnérables, y compris les femmes chefs de familles, les enfants d'âge préscolaire et d'âge à fréquenter l'école primaire, et les communautés autochtones et afro-colombiennes. Dans le cadre d'un projet conjoint avec le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) apporte une aide technique à la production de vivres, afin d'améliorer la sécurité alimentaire parmi les personnes déplacées. Les services de santé génésique du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) sont fournis aux personnes déplacées. Il faut aussi citer l'OIM, dont les activités comprennent une assistance technique à la mise au point et à l'application d'un système d'information sur le déplacement interne, un projet qui devrait permettre aux personnes déplacées de recevoir des pièces d'identité personnelles, et le renforcement des capacités des travailleurs sociaux en matière d'assistance psychosociale aux personnes déplacées à l'intérieur du pays.

61. En outre, plus d'une douzaine d'organisations internationales non gouvernementales mènent maintenant des activités d'aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. Plusieurs organisations internationales actives dans ce domaine reçoivent un financement de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO). Un certain nombre d'entre elles, ainsi que d'autres organisations internationales d'aide humanitaire et de développement actives auprès des personnes déplacées, sont membres d'un groupe interorganisations appelé "DIAL" (*Diálogo Inter-Agencial*), grâce auquel elles coordonnent leurs

activités opérationnelles et leurs efforts de sensibilisation concernant le déplacement interne.

62. Le Représentant a été informé de ce qu'en dépit d'améliorations considérables, la coordination entre ces divers acteurs internationaux s'occupant de protection et d'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays demeurerait insuffisante. Le Représentant a donc grandement apprécié le fait qu'un collaborateur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) se soit joint à la délégation de la mission pour étudier ce besoin et pour formuler des recommandations afin d'améliorer la situation. Le Comité permanent interorganisations, donnant suite aux communications du Représentant et de l'OCHA touchant les conclusions de leurs missions 24/, a reconnu qu'il était nécessaire de renforcer la coordination en ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il a faite sienne, à cet égard, la proposition de l'OCHA de fournir au HCR du personnel supplémentaire pour l'aider à remplir ses fonctions de coordination de la réaction internationale au déplacement interne.

63. Il importe de souligner que la participation internationale a de toute évidence augmenté au cours des cinq dernières années. Toutefois, la présence internationale demeure limitée, à l'exception du CICR. Qui plus est, la présence internationale est concentrée dans la capitale et insuffisamment répartie dans le pays; les programmes internationaux ne visent qu'une partie de la population déplacée. L'une des raisons de cette présence limitée est que la volonté du gouvernement d'encourager une participation internationale pourrait comporter le risque de voir l'État esquiver ses responsabilités à l'égard de sa population de personnes déplacées. De fait, lorsque l'on interroge un certain nombre de responsables, à différents échelons, sur ce qu'il faut faire, ils répondent souvent en invoquant la nécessité d'une action de la communauté internationale. Il faut de toute évidence trouver un équilibre entre le rôle de la communauté internationale, qui est vital, et la nécessité de veiller à ce que la Colombie - pays doté de capacités humaines et de ressources importantes - ne reporte pas sur la communauté internationale les responsabilités qu'elle a le devoir et la capacité d'assumer.

### III. LES LACUNES DES MESURES DE RÉACTION

64. Les Principes directeurs forment le cadre normatif pour évaluer les besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et pour déterminer l'intervention nécessaire. Par conséquent, et conformément aux Principes eux-mêmes, le présent chapitre est structuré de manière à correspondre aux trois phases du déplacement : la protection contre le déplacement arbitraire, la protection et l'assistance pendant le déplacement, et enfin pendant la réinstallation ou la réintégration. Malheureusement, comme l'a relevé le *Defensor del Pueblo*, un grand nombre des Principes ne sont pas respectés.

#### A. La protection contre le déplacement arbitraire

65. L'augmentation continue du nombre de personnes déplacées montre à l'envi que les efforts entrepris pour protéger la population contre le déplacement arbitraire sont insuffisants. L'adhésion du gouvernement, comme l'avait recommandé le Représentant en 1994, au Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (qui contient, à l'article 17, une

interdiction explicite des déplacements) est bien sûr un fait positif. Il en est de même des programmes de formation aux droits de l'homme entrepris par les forces de l'ordre, ainsi que de l'engagement pris devant le Représentant par le commandant de la cinquième brigade d'inclure dans ces programmes une formation sur les Principes directeurs. Néanmoins, comme nous l'avons relevé plus haut, des violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire continuent à se produire de manière systématique et répandue. Elles semblent même s'être intensifiées en portée et en gravité depuis la première visite du Représentant.

66. Il est donc nécessaire que les autorités respectent et encouragent le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire, ce qui en retour permettra de prévenir et d'éviter les situations qui donnent lieu au déplacement. Il est nécessaire en particulier que tous les acteurs armés reconnaissent les civils comme des non combattants et des personnes protégées en vertu du droit international humanitaire. Pour reprendre les paroles d'un homme, lui-même déplacé dans le pays, "c'est bien là le message le plus important; c'est aussi simple que cela." Cet appel concerne autant les civils individuels que les communautés qui ont expressément indiqué leur statut non combattant, comme les "villages de la paix" qui ont vu le jour dans un certain nombre de zones avec l'appui de l'Église et plusieurs communautés autochtones qui se sont ouvertement déclarées neutres. Et pourtant, au cours du mois précédant la mission, plusieurs "villages de la paix" de la région d'Urabá ont subi des attaques qui ont causé la mort et l'enlèvement de plusieurs de leurs membres, ainsi que des déplacements importants. Le 24 avril 1999, Lucindo Domico Cabrera, dirigeant autochtone de la tribu Emberá-katio de la réserve d'Alto Sinú, qui avait coopéré avec d'autres chefs autochtones pour éviter le déplacement d'une partie de cette communauté en février 1999, a été tué de huit balles.

67. Étant donné qu'un grand nombre des meurtres et des massacres commis par des acteurs armés sont annoncés à l'avance (ce fut le cas pour 50 % d'entre eux en 1998, selon la *Defensoría del Pueblo*), il est indubitablement possible de prendre des mesures de prévention pour protéger les individus contre le déplacement arbitraire ou un sort pire encore. L'article 14 de la loi 387 prévoit diverses mesures de prévention, y compris un rôle pour les forces armées, pour lutter contre les facteurs qui provoquent le déplacement. Pourtant, dans la pratique, il apparaît clairement que c'est dans le domaine de la prévention que la réaction des autorités a été la plus faible. Bien que des avertissements concernant des violations des droits de l'homme ou des déplacements massifs soient fréquemment transmis aux autorités locales et nationales par des représentants d'organisations internationales, des ONG, la *Defensoría del Pueblo* et la *Personería*, ils ne donnent pas lieu à une réaction.

68. Certes, le gouvernement, comme l'ont relevé nombre de responsables, n'a pas la capacité d'être présent et de fournir une protection suffisante dans toutes les zones. Cela n'explique pas, toutefois, l'absence totale de mesures de protection concertées. Il serait nécessaire à tout le moins que le gouvernement réagisse pour démontrer sa volonté d'essayer d'atténuer les menaces de massacres et de déplacement qui sont portées à son attention, en particulier en renforçant la présence de l'État dans ces zones à haut risque. Ceci ne signifie pas nécessairement uniquement une présence militaire et politique, mais aussi la présence d'instances de l'État. Par exemple, la présence de la *Defensoría del Pueblo* et des *personerías* doit être renforcée, y compris en garantissant la

sécurité physique des personnes qui occupent ces fonctions, et qui font souvent elles-mêmes l'objet de menaces. Il est en outre nécessaire de voir les autorités locales jouer un rôle plus important en matière d'alerte précoce et de prévention.

69. En complément, la communauté internationale doit elle aussi renforcer sa présence sur le terrain. Le Représentant a eu connaissance de cas dans lesquels la présence de personnel des Nations Unies ou d'ONG internationales avait contribué à éviter, temporairement tout au moins, des massacres annoncés. Comme le montre l'expérience des Brigades internationales de la paix et du CICR, il faut, pour que ce type de protection exerce des effets plus durables, que la présence internationale sur place soit permanente. Après avoir réévalué la situation sur le terrain, le Représentant est plus que jamais convaincu de la nécessité pour le HCDH et le HCR d'établir, comme il l'avait recommandé au cours des dernières années, des bureaux de terrain en Colombie en dehors de la capitale (voir par exemple E/CN.4/1998/53, par. 60; E/CN.4/1999/79, par. 84). Les projets du HCR d'ouvrir des bureaux régionaux sont donc fort bien venus. La coopération du gouvernement est vivement encouragée pour permettre au HCDH de faire de même.

70. Bien entendu, comme une grande partie des déplacements se produisent dans le contexte du conflit armé, c'est en dernière analyse la fin du conflit qui représente la meilleure prévention contre de nouveaux déplacements. Le processus de paix lancé par le président Pastrana est donc une initiative courageuse et bienvenue qui mérite un soutien international. Il faut aussi, parallèlement, veiller aux déplacements provoqués par des projets de développement de grande ampleur, comme dans la région d'Alto Sinú, pour veiller à ce qu'ils soient justifiés par des intérêts nationaux prioritaires et de toute première importance, et que les garanties prévues par les Principes directeurs lorsque de tels déplacements sont autorisés soient strictement respectées.

#### B. Protection et assistance pendant le déplacement

71. Les questions particulièrement importantes sont la sécurité physique, le droit de chercher asile, la sécurité physique des personnes qui œuvrent en faveur des personnes déplacées, l'accès à l'aide humanitaire de base, l'éducation et les possibilités d'exercer une activité rémunératrice.

##### 1. La sécurité physique des personnes déplacées

72. Comme l'ont indiqué la *Defensoría del Pueblo*, les ONG locales et les organisations internationales en citant des cas précis, de nombreuses informations montrent que la sécurité physique des personnes déplacées à l'intérieur du pays n'est pas assurée. Le droit à la vie et à l'intégrité physique sont violés quotidiennement.

73. En outre, la fuite dans bien des cas n'offre guère de répit contre les problèmes de protection, car les personnes déplacées retrouvent souvent des menaces contre leur sécurité jusque dans les communautés où elles cherchent refuge. Comme relevé plus haut, le fait même d'avoir fui tend à renforcer les soupçons de sympathie à l'égard de l'une ou l'autre des parties au conflit, et par là à accroître le risque d'être pris pour cible. Des personnes déplacées à l'intérieur du pays ont déclaré au Représentant : "nous nous sentons très peu

protégés". Les autorités, selon ces personnes, "ne prennent pas au sérieux" les menaces contre leur sécurité physique lorsqu'elles sont portées à leur attention. De ce fait, un grand nombre des personnes déplacées n'osent même pas prendre contact avec les autorités, de peur de s'exposer à de nouveaux soupçons et menaces.

74. Pourtant, au cours des dernières années, un nombre croissant de personnes déplacées ont commencé à chercher la sécurité en formant des associations entre elles comme moyen de faire valoir collectivement leurs droits auprès des autorités. Les dirigeants de ces groupes courent cependant de gros risques, car ils font souvent l'objet de harcèlement et d'attaques, y compris des actes de torture et des assassinats. Ainsi, le président de l'Association des personnes déplacées à Rioblanco (département de Tolima) a été assassiné en septembre 1999. Au cours des deux dernières années, 127 dirigeants de communautés autochtones déplacées ont subi le même sort.

## 2. Le droit de chercher asile

75. Étant donné les difficultés que rencontrent de nombreuses personnes déplacées pour trouver la sécurité en Colombie, il incombe aux pays extérieurs de respecter le droit à la fuite des personnes qui sont en situation de risque. Tant le HCR que des groupes non gouvernementaux, comme le U.S. Committee for Refugees, ont pu attester des actes de refoulement de Colombiens en fuite, ce qui non seulement augmente le nombre des personnes déplacées à l'intérieur du pays, mais encore fait courir à ceux qui cherchent asile de graves risques pour leur santé et leur bien-être 25/.

## 3. La sécurité physique des défenseurs des personnes déplacées

76. Les personnes qui s'efforcent de fournir protection et assistance aux personnes déplacées courent elles aussi de gros risques pour leur sécurité physique, à tel point que l'appel lancé par le Représentant pour que les organisations de personnes déplacées et les personnes qui les défendent se voient offrir les garanties et la sécurité nécessaires (E/CN.4/1995/50/Add.1, par. 113) demeure valable. Tout au long de la mission de suivi, le Représentant a eu connaissance de nombreux cas de graves violations des droits de l'homme, y compris des meurtres, subies par des personnes œuvrant en faveur des personnes déplacées. Ainsi, l'Association nationale d'entraide (ANDAS), avec laquelle le Représentant s'est rendu dans des zones d'installation de personnes déplacées à l'intérieur du pays à proximité de Cartagena, a vu trois de ses membres et dirigeants assassinés en 1996 et 1997. Au début de 1999, Carlos Castaño, le dirigeant proclamé des Unités d'autodéfense de Colombie (AUC), organisation paramilitaire, a déclaré que les militants des droits de l'homme et les ONG en général étaient des "objectifs militaires". Cette menace a créé un climat de peur pour les défenseurs des droits de l'homme et le personnel des ONG ainsi qu'un accroissement du nombre des disparitions et des assassinats, le déplacement de nombreux défenseurs des droits de l'homme et la fermeture d'un certain nombre de bureaux d'ONG.

77. Il faut relever que les fonctionnaires eux-mêmes ne sont pas à l'abri de telles menaces. Des représentants locaux de la *Defensoría del Pueblo* en ont fait l'objet. Qui plus est, c'est pendant la mission que le sénateur Pieded Córdoba, présidente de la Commission des droits de l'homme du Sénat et grand défenseur

des droits des personnes déplacées, a été enlevée par des groupes paramilitaires; fort heureusement, elle a depuis recouvré la liberté. De manière générale, toutefois, la situation des personnes déplacées et de leurs défenseurs s'est encore aggravée depuis la mission.

78. Le personnel des organisations humanitaires internationales court aussi un risque croissant, qui a abouti au retrait ou à la baisse récente des activités d'un certain nombre d'organisations dans diverses zones. Pour que la présence internationale puisse être renforcée, ces organisations doivent absolument se voir donner des garanties de sécurité.

#### 4. Les besoins humanitaires de base

79. Selon la loi 387, le gouvernement doit accorder aux personnes déplacées une assistance humanitaire d'urgence pendant trois mois, période renouvelable dans des cas exceptionnels pour trois mois supplémentaires. En dépit de cette disposition et de l'accent placé dans le système national sur la réaction au déplacement interne, dans la pratique un grand nombre de personnes déplacées dans le pays ne reçoivent pas d'assistance. En 1997, 54 % seulement des personnes déplacées à l'intérieur du pays ont reçu une assistance quelconque, et dans 40 % de ces cas l'assistance reçue consistait exclusivement en aide alimentaire, tandis que 20 % environ des personnes concernées ont bénéficié d'aide au logement et de soins de santé 26. Pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays que le Représentant a rencontrées, la durée de l'assistance reçue variait de plus d'un an à 6 mois, parfois 3 mois ou moins, jusqu'à l'absence totale d'assistance.

80. La couverture insuffisante des besoins humanitaires est attribuée en partie aux contraintes en matière de ressources, y compris l'utilisation frauduleuse de fonds, mais le principal problème réside dans le processus de "certification" qui exige que les personnes déplacées à l'intérieur du pays soient d'abord certifiées en tant que telles avant d'avoir droit à l'assistance et aux autres avantages que la loi prévoit à leur intention.

81. Dans la pratique, rares sont les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui ont effectivement reçu cette certification. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, étant donné la suspicion avec laquelle sont considérées les personnes déplacées à l'intérieur du pays, nombre d'entre elles craignent même de solliciter la certification, redoutant d'être ensuite visées sur cette base. Celles qui demandent la certification s'aperçoivent parfois que la véracité de leur demande et des risques qui les ont forcées à fuir sont mis en doute. Elles peuvent se trouver priées de donner les noms de témoins pour étayer leur requête, ce qu'elles peuvent être réticentes à faire pour des raisons bien compréhensibles, craignant de mettre en danger la vie d'autrui. Les fonctionnaires insistent aussi souvent pour qu'on leur présente des pièces d'identité personnelles, comme des actes de naissance, avant de juger recevable une demande de certification. Or, en Colombie comme dans d'autres pays, les personnes déplacées ont souvent perdu leurs documents personnels pendant la fuite. Qui plus est, un grand nombre des personnes déplacées dans le pays n'ont jamais eu de pièces d'identité, tout spécialement dans les zones rurales, où il semble que ces documents ne soient guère nécessaires. Selon les chiffres officiels, 17,64 % à peine des femmes déplacées à l'intérieur du pays possèdent des documents personnels de quelque sorte que ce soit, contre 60 % des



hommes 27/. Pour obtenir les pièces d'identité nécessaires à leur enregistrement, les personnes déplacées devraient regagner leur lieu d'origine, qui est précisément la zone qu'elles ont fuie en craignant pour leur vie. Les autorités devraient plutôt délivrer aux personnes déplacées tous les documents nécessaires pour leur permettre d'exercer pleinement leurs droits légaux sans leur imposer des conditions déraisonnables telle que l'exigence de regagner sa zone de résidence habituelle afin d'obtenir les pièces nécessaires. Le fait que le retour dans la région d'origine pour obtenir les pièces nécessaires ne soit pas une exigence du processus de certification tel que défini par la loi, mais plutôt, dans bien des cas, une exigence imposée par des fonctionnaires locaux, montre une fois de plus la nécessité flagrante de préciser le sens de la loi ainsi que les procédures à suivre pour toutes les personnes qui ont un rôle à jouer dans son application.

82. Il est nécessaire, en outre, de rationaliser et d'accélérer la procédure de certification. Les retards considérables qui se produisent ont pour conséquence que même les personnes dont les demandes finissent par être approuvées attendent souvent plusieurs mois avant de recevoir une aide. Le programme d'enregistrement itinérant qui a été lancé par le HCR et le CICR, en collaboration avec le Ministère de l'intérieur, l'office de l'enregistrement et le Réseau de solidarité sociale est un pas important dans la lutte contre ce problème.

83. La limite de la durée maximale de l'assistance (de 3 à 6 mois) est un autre motif de préoccupation, car la majorité des personnes déplacées se trouvent dans cette situation pendant des périodes plus longues, qui se comptent souvent en années. Un certain nombre d'ONG internationales que le Représentant a rencontrées ont même émis l'avis selon lequel les personnes déplacées pendant de longues périodes connaissent une situation plus difficile que les personnes nouvellement déplacées, qui elles ont à tout le moins un droit à l'assistance. Il faut concevoir des stratégies pour faire face non seulement aux échéances immédiates, mais aussi aux besoins d'assistance à plus long terme des personnes déplacées. Les programmes du CICR, du PAM, de la FAO et d'un certain nombre d'ONG destinés à accroître la sécurité alimentaire à plus long terme des personnes déplacées sont donc d'une importance critique. Il est cependant indispensable que les autorités, elles aussi, redoublent d'efforts dans ce domaine.

84. Parmi les lacunes dans les mesures prises à l'échelle nationale en matière d'assistance, on peut encore citer le fait que les efforts ont porté dans une très large mesure sur les personnes déplacées dans le cadre de mouvements massifs de population, sans accorder suffisamment d'attention aux nombreuses personnes qui fuient à titre individuel. Il faut mettre en place des stratégies nationales pour faire face aux cas individuels de déplacement. En ce qui concerne la réaction internationale, comme cela a été relevé plus haut, le programme d'assistance du CICR couvre bel et bien un certain nombre de cas individuels. De manière générale, cependant, les organisations internationales ont indiqué au Représentant qu'il faudrait un appui accru de la part des donateurs internationaux en faveur des projets qui visent à satisfaire les besoins des cas individuels de personnes déplacées.

85. Un certain nombre de personnes - parmi les autorités, les ONG et les personnes déplacées - ont aussi insisté sur la nécessité de faire davantage

participer les personnes déplacées à l'intérieur du pays à la conception et à la mise en œuvre des programmes qui leur sont destinés. Recommandation a en outre été faite de veiller à ce que les femmes participent pleinement à la planification et à la distribution des fournitures humanitaires de base.

86. Les femmes déplacées à l'intérieur du pays ont cité les besoins de santé au nombre de leurs préoccupations principales. Sans certification, elles ont du mal à avoir accès aux services publics de santé, et même lorsqu'elles ont reçu cette certification, elles signalent qu'elles sont victimes de discrimination en raison de leur statut de personnes déplacées. Seuls 20 % des enfants déplacés ont accès à l'assistance médicale 28/. Or, toutes les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui sont malades, ainsi que toutes celles qui souffrent d'incapacités, devraient recevoir dans toute la mesure possible et dans les meilleurs délais les soins médicaux et l'attention nécessaires, sans aucune distinction autre que basée sur des critères purement médicaux. Le droit international interdit de défavoriser une personne déplacée en matière d'accès aux soins de santé, simplement parce qu'elle est déplacée.

87. Les personnes déplacées ont relevé par ailleurs que même lorsqu'elles avaient accès à un personnel médical, elles manquaient d'argent pour acheter des médicaments. Le centre de soins de santé ouvert par les autorités locales dans la zone d'installation du quartier Nelson Mandela, ainsi que le programme du CICR et de la Croix-Rouge colombienne qui permet d'envoyer des brigades de santé mobiles dans des régions d'Urabá qui, à cause du conflit, sont devenues inaccessibles aux autres agents de santé, sont des exemples du type d'activité qui est nécessaire afin de répondre aux besoins sanitaires des personnes déplacées.

88. Les conditions d'hébergement que le Représentant a constatées au cours de ses visites sur place sont parmi les pires qu'il ait jamais vues. C'est particulièrement vrai de la zone d'installation de Ciénaga de la Virgen (littéralement "le marais de la Vierge"), situé dans une zone marécageuse. Les personnes déplacées utilisent les déchets comme matériau de remblai pour marquer un territoire dans le marais, puis utilisent les matériaux sur lesquels elles peuvent mettre la main, comme des boîtes de carton, pour ériger des cabanes sommaires. Lors de la visite du Représentant, certaines des personnes déplacées à l'intérieur du pays étaient engagées dans ce travail de construction. Pour parvenir à ces cabanes, il faut marcher sur des planches de bois étroites jetées sur les eaux boueuses et contaminées, qui inondent le sol en cas de pluie. Bon nombre des cabanes n'avaient pas de toit. L'absence de moustiquaires, un accessoire essentiel dans ce marais infesté de moustiques, était aussi notable.

89. Les conditions de vie dans le quartier voisin de Nelson Mandela, pour difficiles qu'elles soient, étaient bien meilleures en comparaison, grâce en bonne partie aux activités de l'Église et des ONG locales et internationales. Pourtant, la population du quartier, qui dépasse 25 000 personnes, était toujours privée d'eau courante, de réseau d'égout et d'électricité. La proximité d'une décharge à ciel ouvert suscite de graves préoccupations quant aux risques de contamination et de problèmes de santé connexes.

90. Ces conditions de vie misérables sont particulièrement difficiles à accepter dans la périphérie de Cartagena, ville aisée et lieu de villégiature parfaitement entretenu. Au cours d'une réunion avec les autorités du département

et de la municipalité, le Représentant a vivement encouragé les responsables à se rendre dans les zones d'installation pour se rendre compte par eux-mêmes des conditions de vie épouvantables des personnes déplacées, puis de nouer le dialogue avec des partenaires internationaux pour améliorer cette situation. Des résidents ont indiqué au Représentant que les responsables locaux ne se rendent sur place qu'en période électorale.

#### 5. L'éducation

91. Selon la *Defensoría del Pueblo* - mais ce fait est confirmé par les ONG locales et internationales -, quelque 15 % à peine des enfants déplacés à l'intérieur du pays reçoivent une quelconque éducation. Ce faible taux de fréquentation scolaire s'explique par plusieurs facteurs. Les familles déplacées à l'intérieur du pays ne sont pas en mesure de payer les livres et les uniformes scolaires; même si le prix en est peu élevé - les chiffres évoqués sont de 5 ou 10 dollars -, elles ne disposent tout simplement pas de cet argent. D'autre part, la situation économique catastrophique des personnes déplacées contraint un nombre important d'enfants déplacés à se lancer dans le marché du travail non structuré, y compris la prostitution. Autre obstacle : le manque d'enseignants, qui, comme on l'a noté plus haut, sont parmi les cibles de la "purification politique". La discrimination qui frappe les personnes déplacées à l'intérieur du pays dissuade aussi les enfants de fréquenter l'école. Une femme a raconté que son fils s'était entendu dire par son maître d'école : "rien d'étonnant à ce que tu sois si bête, puisque tu es déplacé".

92. Les enfants déplacés qui fréquentent l'école obtiennent généralement des résultats scolaires médiocres, ce qui s'explique par la prévalence élevée parmi eux de troubles cognitifs et de la mémoire, par la malnutrition et par des problèmes d'ordre psychosocial. Les autorités devraient, conformément aux Principes directeurs, veiller à ce que les enfants déplacés reçoivent un enseignement gratuit et obligatoire au niveau primaire, et à ce que des services d'enseignement soient offerts dès que les conditions le permettent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en particulier aux adolescents et aux femmes.

#### 6. L'emploi et les activités rémunératrices

93. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ont insisté sur le fait que l'emploi et la possibilité de gagner de l'argent était pour elles un souci prioritaire. Ces personnes, qui viennent en majorité de zones rurales, arrivent dans les villes pour s'apercevoir que les besoins d'argent, simplement pour acheter de la nourriture et payer le loyer ou pour acheter des matériaux afin de bâtir un abri, leur imposent une pression immédiate et énorme. Les mesures de soutien en faveur de "la consolidation et la stabilisation sociales et économiques" sont l'une des composantes principales du Plan national pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, et elles sont reflétées dans la loi 387.

94. Toutefois, la situation économique difficile que le pays subit depuis 1997, et qui est due à une baisse du taux de croissance, fait qu'il est difficile de trouver une activité économique utile. Les taux de chômage ont atteint 20 % (et jusqu'à 30 % dans plusieurs villes, selon certaines sources). Pour les personnes déplacées, la recherche d'un emploi est rendue encore plus

difficile par l'opprobre et la suspicion liés à leur situation, ainsi que par leur manque d'éducation et d'aptitudes à la vie urbaine. Le type d'activité lucrative auquel se livrent les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont souvent des emplois mal rémunérés et temporaires, avec peu de prestations sociales, tels que travaux de bâtiment pour les hommes et travaux ménagers pour les femmes. Les employées de maison seraient très fréquemment victimes de violences sexuelles <sup>29</sup>/. Les personnes déplacées vendent souvent dans les rues de la nourriture, des colifichets ou des ustensiles de maison, mais ces activités ne rapportent que des revenus très limités. Nombreuses seraient les femmes et les jeunes filles déplacées qui s'aperçoivent qu'elles n'ont pas d'autre choix que de se livrer à la prostitution.

95. À titre d'autre moyen de travailler et de gagner de l'argent, les personnes déplacées à l'intérieur du pays suggèrent qu'elles pourraient être employées pour travailler dans des projets de travaux publics et que l'on pourrait encourager la participation du secteur privé à la création d'activités rémunératrices à leur intention. Le programme de micro-crédits du PAM destiné aux communautés autochtones déplacées a été évoqué à titre d'exemple important d'intervention ciblée répondant aux besoins particuliers de ces communautés. Les femmes déplacées à l'intérieur du pays ont souligné la nécessité d'activités de formation technique, de projets en faveur des micro-entreprises et de systèmes de micro-crédit.

96. Des garderies pour enfants sont indispensables afin de soutenir les activités lucratives pour les femmes. Le programme "Madres Comunitares", dans le quartier Nelson Mandela, est un exemple de programme d'État qui rémunère un certain nombre de femmes déplacées à l'intérieur du pays pour s'occuper d'enfants dont les mères travaillent. Des femmes ont aussi suggéré que subventionner les transports publics pour les personnes déplacées pourrait être un moyen pratique pour le gouvernement de faciliter le recrutement de ces personnes dans des activités rémunérées et de soulager la charge financière de la vie en milieu urbain.

## 7. L'information

97. Les personnes déplacées à l'intérieur du pays manquent généralement d'informations précises sur les prestations auxquelles leur donnent droit les textes en vigueur et sur les procédures permettant de les obtenir. Le *Defensor del Pueblo*, dans son analyse fort précieuse de la situation en matière de déplacement interne, a insisté sur le droit des personnes déplacées à l'information; elles doivent savoir ce que l'État doit leur fournir et comment elles doivent s'y prendre pour l'obtenir. Certains responsables locaux ont admis que les personnes déplacées à l'intérieur du pays n'étaient pas suffisamment informées, ce qui soulève encore une fois la question cruciale de la nécessité de préciser le contenu de la loi et ses modalités d'application et de donner des instructions à toutes les personnes concernées - autorités et personnes déplacées à l'intérieur du pays. L'atelier national des femmes déplacées à l'intérieur du pays a formulé une suggestion afin de combler cette lacune : il a suggéré la publication d'une brochure qui fournirait aux personnes déplacées dans le pays des informations sur les prestations auxquelles elles peuvent avoir droit d'après la loi, sur les démarches nécessaires, et sur les divers programmes gouvernementaux et non gouvernementaux dont elles pourraient bénéficier. Il s'agit d'une mesure concrète et peu coûteuse qui pourrait faire

une grande différence dans l'existence des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

C. Le retour, la réinstallation et la réintégration

98. Pour ce qui est des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, il convient de relever que le gouvernement a surtout, à ce jour, mis l'accent sur le retour, sans porter une attention suffisante à l'option de la réinstallation. De fait, la loi 387 n'envisage guère d'autre option que le retour comme solution durable. Quant à la question du consentement, il faut relever que les personnes déplacées à l'intérieur du pays ne sont généralement pas directement forcées de revenir. En revanche, elles font souvent l'objet de pressions indirectes de la part des autorités dans leur communauté d'accueil ou elles se sentent forcées de revenir par désespoir, car dépourvues de protection et d'assistance, elles en arrivent à considérer qu'elles n'ont d'autre choix que le retour. En outre, dans un certain nombre de cas, les personnes déplacées à l'intérieur du pays ont été encouragées à revenir sur la base d'assurances données par les autorités que leur sécurité physique serait assurée, pour découvrir ensuite, avec des résultats tragiques, que tel n'était pas le cas.

99. C'est pour cette raison qu'il est de la plus haute importance que les communautés qui envisagent le retour se voient fournir des informations précises sur les conditions de sécurité et d'assistance dans les zones de retour ou de réinstallation. Ce n'est que lorsqu'elles disposent de telles informations que l'on peut être assuré du caractère volontaire de leur décision de revenir ou de se réinstaller. Le Représentant a été informé d'un certain nombre de cas dans lesquels des communautés déplacées avaient essayé de regagner leurs lieux d'origine, en dépit du fait que les conditions de sécurité dans ces zones laissent beaucoup à désirer et que les facteurs qui avaient été la cause de leur déplacement n'avaient, à l'évidence, pas été éliminés. Une personne déplacée à l'intérieur du pays que le rapporteur a rencontrée a signalé que la veille, elle avait essayé de regagner son domicile dans la région de Montes de María; la voiture dans laquelle elle voyageait avait été stoppée par des hommes en armes, et plusieurs des passagers avaient été tués. Sans garanties de sécurité physique, il n'est pas rare que des personnes déplacées qui regagnent leur lieu d'origine soient déplacées une nouvelle fois, voire dans certains cas une troisième fois.

100. Lorsqu'une communauté cherche à regagner son lieu d'origine, ses dirigeants sont souvent pris pour cible, afin de lancer un avertissement à l'ensemble de la communauté. Deux cas récents largement connus illustrent bien ce phénomène. En 1998, 4000 personnes déplacées à l'intérieur du pays dans le camp de Pavarandó ont regagné huit communautés à Riosucio (Chocó), où elles ont formé un "village de la paix", soutenu par l'Église catholique et qui a très clairement pris ses distances par rapport à tous les acteurs armés. Pourtant, le 5 avril 1999, un groupe paramilitaire a pénétré dans les zones d'installations, a tué 12 des dirigeants et en a enlevé 7 autres (qui furent libérés par la suite). Dans un autre cas, qui concerne le déplacement massif, déjà évoqué, de quelque 8000 personnes du sud de Bolívar vers Barrancabermeja, le retour de ces personnes en novembre 1998 a donné lieu à l'assassinat et à la mutilation de plusieurs dirigeants du groupe par des forces paramilitaires. Dans les deux cas, le retour s'était déroulé conformément à un accord conclu entre

les personnes déplacées et le gouvernement, lequel s'était engagé par écrit à garantir la sécurité des personnes.

101. Il devrait aller sans dire, mais ce n'est pas le cas au vu de ce qui précède, que si le gouvernement prend de tels engagements il est indispensable qu'ils soient honorés, en prenant toutes les mesures nécessaires afin de garantir la sécurité des personnes qui regagnent leur lieu d'origine. Ces mesures devraient comprendre une présence renforcée, dans les zones de retour, d'institutions de l'État telles que la *Defensoría del Pueblo*, le service des droits de l'homme du Ministère de l'intérieur et le pouvoir judiciaire, ainsi que de la police et des forces armées. Une présence internationale plus affirmée dans les zones de retour, qui permettrait de procéder à des évaluations objectives des conditions de sécurité dans ces régions et de surveiller la sécurité des personnes déplacées qui y reviennent, serait aussi un élément important, à condition qu'elle vienne compléter les mesures prises par les autorités de l'État.

102. La nécessité pour les autorités d'honorer les engagements concernant le retour concerne aussi l'assistance à fournir pour garantir des conditions de dignité et de durabilité. Bien que la loi prévoie une assistance en termes de secours et d'infrastructure, les communautés se sont aperçues dans un certain nombre de cas que ces mesures n'étaient pas prises, ou qu'elles l'étaient avec d'importants retards.

103. Il est un autre élément important pour toute solution durable et qui doit être pris en considération de manière plus efficace, à savoir la restitution ou le dédommagement pour les terres et les biens perdus en raison du déplacement. Il faut souligner que conformément aux Principes directeurs, les autorités ont le devoir et la responsabilité d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ont regagné leur lieu d'origine ou ont été réinstallées à recouvrer, dans la mesure du possible, la propriété et les possessions qu'elles avaient laissées ou dont elles avaient été dépossédées au moment de leur départ. Lorsque leur recouvrement n'est pas possible, les personnes déplacées devraient être aidées à obtenir une indemnisation appropriée ou une autre forme de réparation équitable.

104. En Colombie, où la maîtrise de la terre est un enjeu si crucial pour le conflit, toute solution durable exige un processus équitable de réforme agraire et de distribution des terres. Toutefois, le fait que la majorité des personnes déplacées à l'intérieur du pays ne détiennent pas de titres légaux de propriété concernant les terres qu'elles ont laissées derrière elles fait qu'il est extrêmement difficile pour elles de recouvrer leurs terres ou d'être indemnisées pour leur perte. L'article 19 de la loi 387 stipule que l'*Instituto Colombiano para la Reforma Agraria* (INCORA) devrait adopter des mesures spéciales concernant le droit à la terre et le transfert des terres dans les zones d'expulsion et les zones d'accueil, et ouvrir des lignes de crédit spéciales, à conditions favorables, pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il se trouve cependant que la procédure de rétablissement des droits ou de réattribution des terres pour les personnes déplacées est extrêmement lente, avec des délais pouvant aller de neuf mois à deux ans, période pendant laquelle les personnes déplacées se trouvent souvent dépourvues de toute assistance humanitaire et de tout autre moyen de subsistance. Qui plus est, la législation sur la réforme agraire, et en particulier la loi 160/94, ne tient pas

suffisamment compte de la situation particulière des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, qui sont censées, comme tout autre paysan sollicitant des terres, payer 30 % du coût total du nouveau lopin de terre qui leur est attribué. La plupart des personnes déplacées ayant été privées de leurs biens et de leurs moyens de subsistance normaux, elles sont dans l'impossibilité de verser de telles sommes.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

105. Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement qu'en dépit des progrès réalisés par le gouvernement - qui a reconnu ses responsabilités à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur du pays et qui a mis en place des cadres juridiques et institutionnels afin de lutter contre le problème -, un grand nombre des difficultés identifiées en 1994 sont toujours présentes. Le problème principal réside non pas tant dans la formulation de lois ni dans le choix des stratégies - les efforts accomplis en ce sens méritent d'être salués -, mais plutôt dans leur mise en œuvre. Pour reprendre les propos d'un observateur local, la loi 387 est devenue une "loi fantôme", puisque l'essentiel de ses dispositions n'existent guère que sur le papier.

106. Les problèmes d'application découlent d'un grand nombre de facteurs. De manière générale, il semble que la volonté ou la détermination du gouvernement de mettre ses lois en pratique soit insuffisante. De ce fait, les responsabilités institutionnelles demeurent imprécises. Les allocations de ressources connaissent d'importants retards et ne sont pas suffisamment décentralisées. Les obstacles bureaucratiques, et tout spécialement la procédure de "certification", empêchent les personnes déplacées d'accéder aisément aux mesures d'assistance. Les divergences de vues marquées entre le pouvoir central et les autorités locales perturbent la mise en place de mesures prévisibles et efficaces pour répondre aux besoins des personnes déplacées. La coordination au sein du gouvernement et avec la communauté des ONG demeure problématique. Les soupçons à l'encontre des personnes déplacées demeurent profondément ancrés dans les mentalités, et conduisent à la négligence et la discrimination à leur égard. La tendance à rejeter sur la communauté internationale la responsabilité de satisfaire les besoins des personnes déplacées est donc une source de vive préoccupation. En outre, les tentatives des acteurs nationaux et internationaux pour leur venir en aide ne sont pas suffisamment intégrées. Même les efforts qui visent le rétablissement de la paix, qui devrait à n'en pas douter profiter aux personnes déplacées, rejettent trop facilement au deuxième plan la nécessité urgente de prévenir de nouveaux déplacements arbitraires, de protéger et d'aider le nombre important de personnes déplacées à l'intérieur du pays et d'encourager la recherche de solutions durables à leurs problèmes. Or, dans l'intervalle, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie continue de croître.

107. La détérioration de la situation en matière de déplacement à l'intérieur du pays est préoccupante. Il est urgent de définir une stratégie d'ensemble qui préciserait le rôle central incombant à l'État et qui intégrerait les activités complémentaires des autres acteurs, qu'ils soient non gouvernementaux ou intergouvernementaux. Les éléments d'une telle stratégie sont suggérés ci-après.

108. Évaluation précise des mesures prises pour lutter contre le problème à l'échelle nationale et au plan international. Comme cela a été indiqué plus haut, le Vice-Ministre des affaires étrangères a demandé une assistance

internationale pour permettre d'évaluer l'ampleur du problème; il serait en effet utile d'avoir une idée plus précise du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays, en particulier afin de faire comprendre tant au gouvernement qu'à la communauté internationale l'ampleur et la gravité du problème. Ceci dit, il faut aussi reconnaître qu'un travail considérable a déjà été effectué dans ce domaine, en particulier par l'Église et par les ONG locales, à tel point que nombreux sont ceux, y compris parmi les responsables gouvernementaux, qui considèrent que le diagnostic du problème est déjà suffisamment précis. De fait, la situation du déplacement interne en Colombie semble l'une des mieux étudiées au monde. C'est plutôt sur la réaction qu'il convient de mettre l'accent. À cet égard, le Représentant recommande qu'il soit procédé à une évaluation des mesures prises pour répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays, en étudiant qui fait quoi, où et avec quels effets. Une analyse de ce type permettrait d'identifier les lacunes dans la couverture géographique et dans la réponse aux besoins, tout en contribuant à éviter les doubles emplois.

109. Explication et application de la politique nationale. Il est indispensable de prendre des mesures pour que les décisions politiques soient traduites en actes. Il faut en particulier achever la réglementation de la loi 387, mettre la dernière main à la révision du troisième document du CONPES au moyen d'un large processus de consultation qui intègre aussi les ONG, et indiquer aux instances compétentes quelles sont leurs responsabilités précises. En outre, la politique nationale en matière de déplacement devrait intégrer les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

110. Mise en place des mécanismes institutionnels prévus par la loi 387. Ces mécanismes comprennent : convocation du Conseil national pour l'assistance globale aux personnes déplacées, aide à la mise sur pied et au renforcement des capacités de comités locaux, régionaux et départementaux sur le déplacement à l'intérieur du pays, transfert rapide à ces comités de fonds en rapport avec leurs responsabilités, lancement du réseau national d'information, et mise en place de l'Observatoire sur le déplacement forcé. La création de l'Observatoire, en particulier, est essentielle pour permettre aux ONG nationales et internationales de participer au processus et de déterminer dans quels domaines elles peuvent contribuer le plus efficacement aux mesures nationales.

111. Renforcement de la coordination des interventions à l'échelon national. Comme c'était le cas en 1994, la réaction du gouvernement se heurte au problème de la centralisation excessive, avec pour résultat que la politique nationale ne correspond pas toujours aux besoins de telle ou telle région particulière. La coordination entre les autorités nationales et locales doit être plus étroite. Les autorités locales, quant à elles, doivent encourager la coordination à leur niveau en assurant la création et le fonctionnement efficace de comités régionaux, départementaux et municipaux pour les personnes déplacées, comme le stipule la loi. Les activités du groupe technique conjoint devraient améliorer leurs capacités sur ce plan.

112. Ouverture d'espaces de coopération et de dialogue entre le gouvernement et la communauté des ONG. Il faut mentionner tout particulièrement la nécessité d'encourager un esprit de partenariat entre le gouvernement et la communauté des ONG. Outre la création de l'Observatoire, les mesures recommandées à cette fin



comprennent la convocation de la *mesa de trabajo mixto* (table ronde), en permettant à toutes les ONG concernées de participer aux réunions entre le gouvernement et les ONG, et la désignation d'un chargé de liaison avec les ONG au sein du gouvernement. Il est absolument essentiel que des mesures soient prises pour garantir la sécurité des ONG et des autres défenseurs des personnes déplacées.

113. Renforcement de la coordination à l'échelon international. Au sein du système des Nations Unies, on reconnaît que la coordination n'est pas aussi forte qu'elle pourrait l'être, et qu'une interaction plus étroite entre organismes des Nations Unies et ONG serait profitable. À titre de mesure de suivi de la mission, des recommandations ont été formulées par l'OCHA, avec l'appui du Représentant, à l'intention des membres du Comité permanent interorganisations, pour renforcer la coordination entre les organisations internationales. Les membres sont convenus que les arrangements actuels de coordination "de facto" sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dans le cadre desquels le HCR facilite les contacts, devraient être maintenus, avec un appui de l'OCHA au HCR, que la composante humanitaire de l'équipe présente dans le pays devrait être renforcée, et que tout devrait être fait pour éviter les doublons.

114. Renforcement de la présence internationale, en particulier sur le terrain. La nécessité d'établir une présence internationale plus forte sur le terrain demeure de la plus haute importance. La présence du personnel international, tel que celui du CICR et des Brigades internationales de la paix, a permis de protéger les civils en situation de risque dans des régions excentrées. La décision du HCR de renforcer sa présence en dehors de la capitale en ouvrant trois bureaux de terrain est donc fort bienvenue. Il serait précieux que le HCDH fasse de même. À l'évidence, pour que la présence internationale puisse être renforcée sur le terrain, il est indispensable que des garanties soient données en ce qui concerne la sécurité du personnel international.

115. Lancement d'une campagne nationale de sensibilisation sur le sort des personnes déplacées à l'intérieur du pays et leurs droits. Comme c'était le cas en 1994, les personnes déplacées à l'intérieur du pays continuent à être perçues dans la société colombienne comme un "problème", plutôt que comme des concitoyens victimes du conflit et qui nécessitent protection et assistance. Tout au long de la mission, plusieurs personnes ont évoqué l'immense vague de sympathie et le soutien généreux du gouvernement et de la société tout entière à l'égard des victimes du tremblement de terre qui a dévasté le pays en janvier 1999, par opposition aux soupçons et à l'opprobre dont font l'objet les personnes déplacées à cause du conflit. Cette perception débouche sur une discrimination qui rend très difficile pour les personnes déplacées l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux : droit à la protection, à l'assistance, aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi. Il est donc nécessaire de sensibiliser la société colombienne au sort des personnes déplacées afin de susciter un sentiment de solidarité avec elles. Un premier pas important à cet égard a été fait avec la publication récente, par la *Defensoría del Pueblo*, avec l'appui de l'UNICEF, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui interdisent clairement la discrimination à l'encontre des personnes déplacées; cette brochure devrait se voir donner une large diffusion.

116. Intégration de la question du déplacement au processus de paix. Il devrait aller sans dire que pour résoudre le problème du déplacement interne en Colombie, il est crucial de mettre un terme au conflit, et que par conséquent le processus de paix est une initiative bienvenue qui mérite d'être soutenue. Le Représentant, pour sa part, a exprimé son soutien à cette initiative et à tiré parti de ses réunions avec le Président, le Vice-Président, le Haut-Commissaire pour la paix et d'autres hauts fonctionnaires participant au processus de paix pour lancer un appel vigoureux à l'intégration dans le processus de paix de la question du déplacement - prévention, protection et assistance aux personnes déplacées, ainsi que retour dans la sécurité ou réinstallation et réintégration. Le Président et les hauts fonctionnaires participant au processus de paix ont donné des indications positives qui laissent à penser qu'ils pourraient être disposés à agir en ce sens.

117. Efforts concertés pour offrir une protection contre le déplacement arbitraire. Il est urgent de garantir le respect du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire, et en particulier le respect par tous les acteurs armés du caractère de non-combattant de la population civile, spécialement des villages de la paix, ainsi que des protections que confère ce statut. Il serait utile que les diverses initiatives qui existent ou qui sont envisagées en matière d'alerte précoce soient combinées en un unique système global. Il faudrait ensuite que les signaux d'alerte précoce concernant des violations des droits de l'homme et des cas de déplacement suscitent une réponse rapide et efficace de la part des autorités. Le fait que les massacres et les déplacements soient souvent annoncés à l'avance offre de larges possibilités d'action préventive et permet d'espérer des réactions efficaces sur ce plan. Les mesures de prévention visant à garantir la sécurité physique des populations en situation de risque comprennent le renforcement de la présence dans le pays des instances militaires, policières et civiles dans les zones à haut risque, à condition que les activités de ces institutions nationales soient clairement dissociées de celles des groupes paramilitaires et des autres groupes armés. Il est aussi nécessaire de prévoir des mesures de protection spéciales pour empêcher le déplacement de communautés autochtones et d'autres personnes spécialement liées à un territoire.

118. Protection de la sécurité physique des personnes déplacées et de leurs défenseurs. Il faut que des mesures efficaces soient prises pour répondre aux menaces contre la sécurité physique des personnes déplacées, de leurs dirigeants et des autres personnes qui les défendent. Lorsque de tels actes, en particulier, sont portés à l'attention des autorités, il leur incombe de prendre les mesures qui s'imposent.

119. Respect du droit de chercher asile dans d'autres pays. Aussi longtemps que leur protection ne peut être assurée à l'intérieur du pays, les personnes qui cherchent asile dans d'autres pays devraient être autorisées à y entrer et ne pas être renvoyées par la force.

120. Garantir l'accès à l'assistance humanitaire. Comme nous l'avons souligné plus haut, nombreuses sont les personnes déplacées qui ne reçoivent pas d'aide humanitaire pour répondre à leurs besoins de nourriture, de logement, de soins médicaux et d'assainissement. L'un des obstacles clés à cet accès à l'assistance humanitaire est la procédure de "certification", qui est longue, lourde et mal comprise par les fonctionnaires responsables de son application, ce dont

pâtissent gravement les personnes déplacées dans leur propre pays. Le gouvernement peut et doit rationaliser ce système, et renoncer aux exigences déraisonnables qui y sont souvent associées et qui sont contraires au droit international, ce qui ne manquera pas d'améliorer grandement le sort des personnes déplacées à l'intérieur du pays, en particulier dans les cas de déplacement individuel, dont le gouvernement reconnaît qu'ils doivent être traités de manière plus satisfaisante. Le Représentant considère que l'amélioration de la procédure de "certification" devrait être hautement prioritaire pour le gouvernement.

121. Publication d'un manuel pour les personnes déplacées. Afin de faciliter l'accès des personnes déplacées non seulement à l'aide humanitaire, mais encore à tous les avantages prévus par la loi, il est essentiel de veiller à ce qu'elles soient informées des procédures à suivre pour bénéficier de ces avantages. Il n'est que trop fréquent de voir des personnes déplacées à l'intérieur du pays, en particulier des femmes pauvres des zones rurales, errer dans les villes sans avoir la moindre idée de la manière d'obtenir de la nourriture, des médicaments et un logement. Il faut espérer qu'une organisation internationale ou une ONG internationale ou locale pourra publier rapidement un tel manuel à l'intention des personnes déplacées, et que cette brochure sera largement diffusée.

122. Encouragement à l'autonomie. Comme le déplacement en Colombie est dans bien des cas un phénomène qui se prolonge, souvent pendant des années, il est évident que la distribution d'assistance aux personnes déplacées n'est pas une stratégie durable; elle ne répond d'ailleurs pas non plus aux vœux des personnes déplacées elles-mêmes. S'il est important de répondre aux besoins immédiats et urgents des personnes récemment déplacées, il est aussi nécessaire de définir des stratégies spécifiquement pour les personnes qui, après six mois dans le meilleur des cas, sont abandonnées à leur sort. Il faut, en particulier, élargir les programmes qui renforcent l'autonomie des personnes déplacées. De la même manière, il est nécessaire de soutenir les efforts visant à permettre aux personnes déplacées d'entreprendre des activités présentant un intérêt économique. L'éducation et la formation sont aussi essentielles pour aider à la recherche d'emploi, au même titre que des mesures telles que les subventions à la garde d'enfants ou aux déplacements en transports publics afin d'aider les personnes déplacées à recouvrer l'autonomie.

123. Attention particulière aux besoins spécifiques des femmes et des enfants déplacés à l'intérieur du pays, qui représentent l'écrasante majorité des personnes déplacées. Le rapport a mis en exergue un certain nombre de préoccupations, dans les domaines des pièces d'identité, de la santé, de l'éducation, de la formation et des activités rémunératrices, qui ont de graves effets néfastes pour les femmes et les enfants. Il convient d'encourager fortement la participation accrue des femmes déplacées à la définition et à la mise en œuvre des politiques et des programmes, en particulier au sein de comités locaux. De même, on ne peut qu'encourager la création d'une organisation de femmes déplacées à l'échelle nationale, pour défendre leurs droits et ceux de leur famille. La protection des enfants contre le recrutement forcé est une question qui exige davantage d'attention. Les recommandations formulées par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants à la suite de sa mission récente en Colombie méritent d'être étudiées et appuyées 30/. Le Représentant spécial a, en

particulier, instamment demandé aux Forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC) de ne plus recruter d'enfants de moins de 15 ans. Il a aussi conjuré le gouvernement de répondre aux besoins urgents des enfants déplacés et de leurs familles, en particulier en ce qui concerne la santé, l'éducation, les conditions sanitaires, le logement, l'approvisionnement en eau, l'enregistrement et les possibilités d'emploi, la protection physique et le retour ou la réinstallation dans des conditions de sécurité.

124. Garantie du retour ou de la réinstallation dans des conditions de sécurité et de dignité. Le retour ou la réinstallation ne doivent en aucun cas être encouragés en l'absence de garanties de sécurité physique. Les engagements pris par le gouvernement à cet égard doivent être suivis d'efforts concertés pour garantir leur plein respect. Un renforcement de la présence internationale dans les zones potentielles et réelles de retour ou de réinstallation permettrait d'évaluer en toute objectivité dans quelle mesure les conditions de sécurité indispensables sont présentes. Les options autres que le retour, et plus spécifiquement la réinstallation, méritent davantage d'attention de la part du gouvernement. En tout état de cause, une assistance à la réintégration est essentielle, au même titre que les mesures de restitution ou d'indemnisation pour les biens qui ont été perdus en raison du déplacement et pour une redistribution équitable des terres.

125. Suivi régulier de l'application des présentes recommandations. Les ONG internationales et locales, en particulier, ont insisté sur l'importance d'examens périodiques de la situation en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations. Le Représentant encourage vivement toute mesure allant en ce sens, et considère qu'il serait utile de disposer d'une évaluation de synthèse, émanant de toutes les instances présentes sur le terrain, portant sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport et sur la question de savoir si elles demeurent pertinentes.

126. Le présent rapport s'est attaché avant tout à formuler des recommandations concernant les mesures que le Gouvernement colombien pourrait entreprendre, notamment en raison du fait que la question des mesures prises à l'échelon international avait déjà été traitée dans le rapport de l'OCHA 31/. Toutefois, et ce facteur est sans doute plus important, si le rapport envisage surtout les mesures prises sur le plan national, c'est parce que le déplacement interne est en premier lieu une responsabilité nationale. À cet égard, il faut garder présent à l'esprit le fait que le déplacement – tout comme le conflit qui en est la cause – sont des symptômes de problèmes nationaux aux racines profondes. À l'instar de la majorité, sinon de la totalité, des pays déchirés par le conflit et le déplacement interne, la Colombie est un pays profondément divisé. Les pauvres des zones rurales, les populations autochtones et les Afro-Colombiens sont les principales victimes d'une crise d'identité nationale qui, tout à la fois, alimente le conflit et gêne la réponse nationale aux conséquences de ce conflit. Le gouvernement est donc exhorté à réagir à la crise du déplacement interne, mais il doit aussi s'attaquer aux causes profondes du problème en encourageant la justice, la sécurité et l'égalité pour tous ses citoyens. Toutefois, comme la crise dure depuis des décennies, il est probable qu'aucune solution globale ne sera trouvée dans un proche avenir, et que les laissés pour compte de Colombie continueront à se tourner vers la communauté internationale en quête de protection et d'assistance. Certes, la crainte de voir le gouvernement rejeter ses responsabilités sur la communauté internationale n'est

pas sans fondement, mais elle ne saurait justifier que l'on refuse protection et assistance à une population qui est, dans une large mesure, dépossédée par ses propres autorités nationales. La communauté internationale doit s'efforcer de combler cette lacune.

#### Notes

1/ Conferencia Episcopal de Colombia, *Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia*, Santafé de Bogotá, Kimpres, 1995.

2/ Présidence de la République, *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, 16 mars 1999.

3/ Voir Roberta Cohen et Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, p. 35 à 38.

4/ Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *CODHES INFORMA: The CODHES Bulletin*, n° 17 (15 février 1999), p. 1.

5/ Pour des analyses détaillées des violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en Colombie, voir le *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le Bureau en Colombie* (E/CN.4/1999/8); Human Rights Watch, *War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law* (octobre 1998); Amnesty International, *Colombie : Que faut-il donc faire pour rester en vie ?* (octobre 1997); Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia* (26 février 1999).

6/ *Fourth Report of the People's Advocate to the Congress of Colombia*, Santafé de Bogotá, 1997, p. 59 et 60.

7/ E/1999/23-E/CN.4/1999/167, par. 32.

8/ Voir *Rapport du représentant spécial du Secrétaire général chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants* (A/54/430), par. 122 à 127.

9/ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, op. cit., p. 8; Women's Commission for Refugee Women and Children, *A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced*, New York, mai 1999, p. 2.

10/ Voir U.S. Committee for Refugees, *Colombia's Silent Crisis: One Million Displaced by Violence*, Washington, D.C., U.S. Committee for Refugees, mars 1998, p. 16 et 17.

11/ Nelson Vitoria Larios, "Exposición de motivos: Proyecto de ley; por el cual se dictan medidas especiales de apoyo a los desplazados forzosos en Colombia", juillet 1995, cité dans Liliana Obregon et Maria Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", dans Roberta Cohen et Francis M. Deng (dir. publ.), *The Forsaken People: Case Studies of the*

*Internally Displaced*, Washington D.C., Brookings Institution, 1998, p. 426, note 95.

12/ République de Colombie, Ministère de la planification, *Documento CONPES 2804: Programa nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, 13 septembre 1995.

13/ Rapport du Bureau du Président, cité dans Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, 26 février 1999, par. 82.

14/ République de Colombie, Ministère de la planification, *Documento CONPES 2924: Sistema nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, 28 mai 1997.

15/ Loi 387 du 18 juillet 1997, "Por la Cual se Adoptan Medidas para la prevención del Desplazamiento Forzado; la Atención, Protección, Consolidación y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados Internos por la Violencia en la Republica de Colombia".

16/ Décret 173 du 26 janvier 1998, "por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia".

17/ Décret 501 du 13 mars 1998.

18/ Le Conseil réunit le Conseiller présidentiel pour les déplacements internes, le Conseiller présidentiel pour la politique sociale, le Ministre de l'intérieur, le Ministre des finances publiques, le Ministre de la défense, le Ministre de la santé, le Ministre de l'agriculture et du développement rural, le Ministre du développement économique, le Directeur du Département de la planification nationale, le *Defensor del Pueblo*, le Conseiller présidentiel pour les droits de l'homme, le Haut-Commissaire pour la paix et le Directeur du Réseau de solidarité sociale (*Red de Solidaridad Social*).

19/ Ministère de l'intérieur, *El Desplazamiento Forzado en Colombia*, décembre 1998.

20/ Décret 387 du 3 mars 1999 et décret 489 du 11 mars 1999.

21/ *Forced Displacement: Families Flee Their Homes*, Londres, ABColombia Group, 1998.

22/ Le Plan Colombia définit des stratégies dans 10 secteurs essentiels, y compris la paix, le développement économique, la lutte contre la drogue et les droits de l'homme.

23/ "Colombie : le CICR aura secouru plus de 170 000 personnes déplacées en 1999", *CICR News* 99/34 (19 août 1999).

24/ Le document de base sur la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en Colombie et les difficultés de coordination y relatives, qui avait été préparé par l'OCHA sur la base de la mission et présenté au groupe de travail du Comité permanent interorganisations à sa réunion du 17 septembre 1999

est disponible (en anglais uniquement) auprès du Groupe de l'élaboration des politiques de l'OCHA à New York : ocha-pdu@un.org.

25/ U.S. Committee for Refugees, *Colombia's Silent Crisis*.

26/ Rapport final du CODHES pour 1997, cité dans Project Counselling Service, *Forced Displacement in Colombia*, Lima, 1998, p. 51.

27/ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, op. cit., p. 8.

28/ Rapport final du CODHES pour 1997, op. cit., p. 51.

29/ Obregon et Stavropoulou, op. cit., p. 419.

30/ A/54/430, op. cit., par. 122 à 127.

31/ Op. cit., note 24 supra.

Annexe

COLOMBIE : ZONES DE DEPLACEMENT INTERNE



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations  
SOURCES: CODES, NCGIA, EUROPA TECHNOLOGIES