

# MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 30  
juin 2008

## Birmanie: les personnes déplacées

*Et, entre autres, des articles sur:  
le Kenya, le Brésil, l'Afghanistan, la  
Colombie, le Japon, les PDI dans  
les processus de paix,  
l'intégration locale.*



Centre  
d'études  
sur les  
réfugiés

Publiée par le Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford

## Revue des Migrations Forcées

Migrations Forcées offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idée entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association avec le Conseil norvégien pour les réfugiés.

### Rédactrice en chef

Marion Couldrey et Maurice Herson

### Assistant à la rédaction

Musab Hayatli

### Coordinatrice

Heidi El-Megrissi

## Revue Migrations Forcées

Centre d'Études sur les Réfugiés,  
Département du Développement International,  
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.  
Courriel : [rmf@qeh.ox.ac.uk](mailto:rmf@qeh.ox.ac.uk)  
Téléphone : +44 (0)1865 280700  
Skype : fmreview  
Télécopie : +44 (0)1865 270721

### Droits d'auteur et avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'études sur les réfugiés. Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés. Nous recevons volontiers tout commentaire sur le contenu et la présentation de la revue – veuillez nous envoyer un courriel ou un courrier.

### Site internet

[www.migrationforcee.org](http://www.migrationforcee.org)

### Conception/design

Art24 ([www.art-24.co.uk](http://www.art-24.co.uk))

### Imprimerie

Image Production  
[www.imageproduction.co.uk](http://www.imageproduction.co.uk)

ISSN 1460-9819

### Photo de page de couverture :

Villageois prenant la fuite après avoir appris que les troupes de l'armée Birmane approchaient. Photo fournie par les 'Free Burma Rangers', qui offrent une couverture médiatique gratuite afin d'aider la population de la Birmanie.



# Message de la Rédaction

RMF encourage les organisations et les individus à partager leur expertise et leur expérience pour le bénéfice de tous. Cependant, comment est-il possible de partager les conclusions de recherches, les enseignements et les exemples de bonne pratique lorsque toute dissémination des informations vous place sous risque, ainsi que votre personnel et vos partenaires – et d'autres personnes localement – ?

RMF connaît bien ce problème mais la section spéciale sur la Birmanie dans ce numéro a démontré sans surprise une plus grande sensibilisation à cet égard que dans tous nos travaux précédents. Nous en sommes d'autant plus reconnaissants envers nos auteurs pour leurs contributions, et envers tous ceux qui aident à disséminer cette question dans le monde.

En particulier, nous remercions Inge Brees, Rédacteur par invitation pour la section spéciale sur la Birmanie, pour son assistance inestimable. Nous souhaitons aussi remercier les agences qui ont financé ce numéro spécifiquement : DanChurchAid, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Comité international de secours, UK Department for International Development et ZOA Refugee Care.

Ce numéro est aussi publié en birman en addition à nos quatre langues normales : anglais, arabe, français et espagnol. Si vous souhaitez recevoir des exemplaires supplémentaires, ou si vous pouvez aider à distribuer des exemplaires dans une de ces langues, veuillez nous contacter par courriel à [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk).

L'édition anglaise de ce numéro se trouve en ligne sur [www.migrationforcee.org/birmanie](http://www.migrationforcee.org/birmanie). Nous vous serions reconnaissants de transmettre ce lien à toute personne qui pourrait être intéressée – et d'inclure les détails de ce numéro sur la Birmanie dans les listes de ressources pertinentes. Merci beaucoup.

Les éditions dans les autres langues se trouvent sur notre site web [www.fmreview.org](http://www.fmreview.org)

Numéros prochains :

- RMF 31 : thème principal 'Les changements climatiques et le déplacement environnemental', parution en septembre. Pour des détails, consulter [www.migrationforcee.org/changementsclimatiques.htm](http://www.migrationforcee.org/changementsclimatiques.htm).
- RMF 32 : thème principal 'L'apatridie', parution en janvier 2009. L'appel d'articles se trouve sur [www.migrationforcee.org/apatridie.htm](http://www.migrationforcee.org/apatridie.htm). Date-butoir pour soumissions: 6 octobre 2008.
- RMF 33 : thème principal 'Les crises prolongées', parution en mai 2009. L'appel d'articles se fera en temps voulu sur [www.migrationforcee.org/apaire.htm](http://www.migrationforcee.org/apaire.htm).

Comme de coutume, chaque numéro fera place à une gamme d'articles en addition au thème principal. Nous accueillons des articles sur tous sujets se rapportant aux migrations forcées et nous sommes particulièrement anxieux de publier plus d'articles faisant le reflet des perspectives d'individus et de communautés directement touchées par les déplacements. Veuillez nous faire parvenir vos propositions d'articles par courriel.

Si vous souhaitez recevoir notification par courriel de futurs appels d'articles et des numéros récents par la poste, faites-nous parvenir votre requête d'alertes occasionnelles.

Tous nos vœux vous accompagnent dans vos travaux.

Marion Couldrey & Maurice Herson

Rédacteurs

### La Rédaction exprime sa gratitude pour le soutien reçu en 2007-08 provenant de :

Agence autrichienne de développement (AAD)

Agence espagnol de la cooperation internationale

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Association de bienfaisance Qatar  
BCAH Displacement Protection and Support Unit

BCAH Humanitarian Reform Support Unit

Catholic Relief Services

Charity Islamic Trust El Rahma

Comité international de secours

Concern Worldwide

Conseil danois pour les réfugiés

Conseil norvégien pour les réfugiés  
DanChurch Aid

Département fédéral suisse des affaires étrangères

DHL

Direction suisse du développement et de la coopération (DDC)

L'accès à la santé reproductive, aux informations et aux services dans l'urgence (RAISE)

La Fédération Internationale des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)

Le Centre international Feinstein à l'Université Tufts

Le gouvernement de Qatar

Le Ministère des affaires étrangères norvégien

Le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne

Ministère britannique du développement international

OIM Irak

RA International

PAM

PNUD BCPR

PNUD Soudan, Groupe de la gouvernance et du renforcement de l'état de droit

Save the Children RU

Secours Islamique

UNFPA

UNHCR

UNICEF

Women's Commission for Refugee Women and Children

World Vision Australia

World Vision International

ZOA Refugee Care

 Affaires étrangères et Commerce international Canada Foreign Affairs and International Trade Canada



Centre  
d'études  
sur les  
réfugiés

## Birmanie: les personnes déplacées

<b>Introduction : déplacement forcé du peuple birman</b>	
Inge Brees .....	4
<b>Birmanie : il faut un changement urgent</b>	
Douglas Alexander .....	6
<b>La responsabilité de protéger de la communauté internationale</b>	
Kavita Shukla .....	7
<b>Quand les mines antipersonnel provoquent la fuite et empêchent le retour</b>	
Yeshua Moser-Puangsuwan .....	9
<b>Réinstallation forcée dans l'ancienne capitale birmane</b>	
Donald M Seekins .....	10
<b>Vivre sous attaque</b>	
David Eubank .....	10
<b>L'Etat de terreur : les femmes sous risque</b>	
l'Organisation des Femmes du Karen (Karen Women's Organisation, KWO).....	12
<b>Créer un espace humanitaire</b>	
Jean-François Durieux et Sivanka Dhanapala .....	13
<b>Définir la « migration forcée » en Birmanie.....</b>	16
<b>Aide humanitaire aux PDI en Birmanie : activités et débats</b>	
Ashley South .....	17
<b>Soutenir les stratégies de résistance des personnes déplacées de l'intérieur</b>	
Poe Shan K Phan et Stephen Hull .....	18
<b>Les réponses à l'urgence chronique en Birmanie de l'est</b>	
le Consortium Frontalier entre la Birmanie et la Thaïlande (TBBC) .....	20
<b>Santé reproductive en Birmanie: priorité à l'action</b>	
John Bercow .....	22
<b>L'expérience des réfugiés karenni</b>	
Sandra Dudley.....	23
<b>La technologie et les Karens dans les régions limitrophes</b>	
Rachel Sharples .....	24
<b>Neglect of refugee participation</b>	
Marie Theres Benner, Aree Muangsookjarouen, Egbert Sondorp et Joy Townsend .....	25
<b>Gestion communautaire des camps</b>	
Sally Thompson .....	26
<b>L'accès à la justice et à l'état de droit</b>	
Joel Harding, Shane Scanlon, Sean Lees, Carson Beker et Ai Li Lim .....	28
<b>Invisible en Thaïlande: recenser les besoins en protection</b>	
Margaret Green, Karen Jacobsen et Sandee Pyne .....	31
<b>Les demandeurs d'asile birmans en Thaïlande : toujours sans espoir</b>	
Chen Chen Lee et Isla Glaister .....	33
<b>Le Bangladesh, les rohingyas et le statut de réfugié</b>	
Pia Prytz Phiri .....	34
<b>Sans refuge : les réfugiés chins d'Inde et de la Malaisie</b>	
Amy Alexander.....	36
<b>Migration et traite des êtres humains : agir pour protéger les droits de la personne</b>	
Nikolas Win Myint .....	38
<b>Les nouveaux boat people en Asie</b>	
Chris Lewa .....	40
<b>Les Personnes Oubliées du Myanmar</b>	
Nyi Nyi Kyaw .....	41
<b>La difficulté de rester: l'impact de la réinstallation en masse</b>	
Susan Banki and Hazel Lang .....	42

## Voix karen sur la réinstallation

l'Organisation des Femmes du Karen, avec Sarah Fuller et Eileen Pittaway .....	45
--	----

## Changements dans l'éducation des réfugiés de longue durée

Marc van der Stouwe et Su-Ann Oh .....	47
--	----

## Sheffield, mon amour

Patricia Hynes et Yin Mon Thu .....	49
-------------------------------------	----

<b>Cyclone Nargis .....</b>	52
-----------------------------	----

## Articles généraux

### Le contexte actuel des réfugiés de Palestine: un point de vue de l'UNRWA

Karen Abu Zayd .....	53
----------------------	----

### Vers une meilleure réponse aux déplacements intérieurs au Kenya

Alex Otieno .....	55
-------------------	----

### Les violences sexistes au Kenya depuis les élections

Jane Some .....	56
-----------------	----

### Le Brésil : dix années de protection des réfugiés

Maria Beatriz Nogueira et Carla Cristina Marques .....	57
--	----

### Les mesures contre la traite des êtres humains au Japon

Naoko Hashimoto .....	58
-----------------------	----

### Les examens médicaux au sein des procédures d'asile dans l'UE

Erick Vloeberghs et Evert Bloemen.....	60
--	----

### Education supérieure pour les réfugiés en Afghanistan: facteur essentiel de la reconstruction

Claas Morlang et Carolina Stolte.....	62
---------------------------------------	----

### Mesurer la jouissance des droits en Colombie

Jacob Rothing et Marco Romero .....	64
-------------------------------------	----

### La foi, les secours et le développement : l'expérience du Sri Lanka

Guy Hovey et Amjad Saleem.....	66
--------------------------------	----

### Une nouvelle sous-classe au Royaume-Uni

Demelza Jones .....	68
---------------------	----

### L'espace humanitaire dans un état fragile

Simon Addison .....	69
---------------------	----

## Les PDI dans les processus de paix

### Une place aux négociations pour les PDI

Donald Steinberg .....	70
------------------------	----

### Faire participer les PDI au processus de paix au Darfour

David Lanz .....	71
------------------	----

### Le nexus déplacement-paix

Khalid Koser .....	73
--------------------	----

### RAISE –La valeur de la réponse rapide envers la santé de la procréation

Diana Barnes-Brown .....	74
--------------------------	----

### NRC – Azerbaïdjan : les personnes déplacées au milieu d'une économie florissante

Petr Kostohryz .....	76
----------------------	----

### IDMC – Témoignage des déplacements en Géorgie

Anne-Sophie Lois .....	77
------------------------	----

### UNHCR – L'intégration locale : raviver une solution oubliée

Alexandra Fielden et Jeff Crisp.....	78
--------------------------------------	----

### Clowns à Damas

Sybella Wilkes .....	80
----------------------	----

# Introduction : déplacement forcé du peuple birman

Inge Brees

**Avec la « révolution safran » en septembre 2007, la Birmanie était subitement devenue le centre d'attention de la communauté internationale. Elle s'était brièvement retrouvée à la une, alors que le monde surveillait la réponse du régime et guettait tout signe potentiel de progrès vers la démocratie et le rétablissement des droits. Toutefois, il y eut peu de développements sur chacun de ces fronts (et aucune résurgence visible de la violence ou des protestations) et l'intérêt suscité est maintenant éteint. L'objectif de ce numéro de RMF est de ranimer l'intérêt de la communauté internationale envers la crise des déplacements forcés que subit le peuple birman.**

Les manifestations de septembre, menées par les moines bouddhistes, ont pour origine la montée soudaine des prix du pétrole qui eut un impact important sur la population, déjà appauvrie. Au bout de quelques jours, le gouvernement a mis fin, avec violence, à ce qu'il avait décrit comme une interruption de la stabilité. Les gouvernements du monde entier ont condamné la répression menée par le régime, et le Secrétaire général de l'ONU a alors envoyé le Représentant spécial Ibrahim Gambari pour négocier avec les dirigeants birmans. Toutefois, simultanément, la Chine et la Russie utilisèrent leur veto au Conseil de sécurité de l'ONU pour bloquer les discussions portant sur des sujets qu'elles considéraient internes à la Birmanie et qui ne posaient « aucune menace à la sécurité internationale » - et donc hors du mandat du Conseil de sécurité.

La plupart des reportages sur la Birmanie expliquent que le conflit a commencé en 1988, lorsque la junte birmane réprima des manifestations d'ampleur nationale. Mais peut-on vraiment considérer cet événement comme le début ? Pourquoi ne pas prendre en compte le moment en 1962 où l'armée saisit le pouvoir ? Ou encore avant, après l'indépendance de la couronne britannique en 1948, lorsque certaines minorités ethniques obtinrent l'autonomie tandis que le sort des autres qui fut ignoré prit les armes, comme on pouvait s'y attendre, pour combattre cette injustice ? Affirmer que la crise n'a commencé qu'en 1988, c'est ignorer l'appel pour une autonomie (culturelle)

que les minorités ethniques avaient lancé plusieurs décennies auparavant. Il est toutefois indéniable que le nombre de réfugiés et de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) a considérablement augmenté à la fin des années 1980, suite aux manifestations de 1988, à la perte de leur territoire par les armées ethniques et à la situation économique de plus en plus précaire du pays.

Aujourd'hui, le déplacement est un phénomène très courant. En juin 2007,



le Comité international de la croix rouge (CICR) a condamné publiquement les actions du gouvernement militaire birman, affirmant que celles-ci ont « contribué à créer un climat de peur permanent parmi la population et ont forcé des milliers de personnes à rejoindre les rangs des personnes déplacées de l'intérieur, ou à fuir à l'étranger » (traduction). A la seule frontière est du pays, près d'un demi-million de personnes ont été déplacées en interne ces dix dernières années. De plus, des millions de birmans ont fui vers les pays voisins. En Thaïlande, on estime qu'il se trouve environ deux millions de birmans qui essaient de reconstruire leur vie. S'ils fuient des conflits armés ou des persécutions politiques, ils peuvent obtenir la protection et l'assistance dans les camps de réfugiés. Ceux qui ont fui après novembre 2005 ne peuvent toutefois pas bénéficier de cette protection, à cause du moratoire sur l'enregistrement des réfugiés. Ils n'ont alors d'autre choix que de rester en dehors des camps, où ils sont considérés comme immigrants clandestins, et risquent d'être arrêtés et déportés.

La Thaïlande a de bonnes raisons pour maintenir une stricte démarcation entre le statut de réfugié et le statut d'immigrant. Les personnes hébergées dans les camps reçoivent non seulement la protection et l'assistance mais ils ont aussi accès à des programmes de réinstallation - un facteur d'attraction reconnu. La Thaïlande subit depuis des décennies des flux de réfugiés venus de pays voisins et préfère garder un contrôle strict sur sa capacité de réponse en fonction de ses propres intérêts. C'est pourquoi la Thaïlande n'a toujours pas signé la Convention de Genève et qu'elle appelle les réfugiés des « personnes déplacées temporairement fuyant les combats », affirmant ainsi que leur séjour en Thaïlande touchera à sa fin dès que les conditions en Birmanie permettront leur retour.

Le nombre exact de réfugiés birmans présents dans les autres pays voisins de la Birmanie reste inconnu; toutefois le Bangladesh, l'Inde, la Chine et la Malaisie ont tous reçu des flux importants de citoyens birmans. Comme la Thaïlande reçoit le plus grand nombre de réfugiés et qu'elle est la base d'une opposition birmane véhémente, de nombreux articles de ce numéro de RMF se concentrent sur la situation thaïlandaise et les membres de l'ethnie Karen. Cela ne doit toutefois

pas minimiser la détresse des réfugiés présents dans d'autres pays ou des PDI présents dans diverses régions de la Birmanie. Il existe simplement moins d'informations à leur sujet - un problème qu'il faudrait aborder.

En termes de solutions durables pour cette population de réfugiés, les efforts se portent actuellement sur la réinstallation. Comme une forme de partage des obligations, plusieurs pays occidentaux ont accepté d'accueillir des groupes de réfugiés birmans. Cela résulte en de larges mouvements des camps thaïlandais vers l'Ouest, ainsi que du Bangladesh ou de l'Inde dans certains cas. Plusieurs articles de ce numéro expliquent comment la réinstallation, tout en assurant la protection des réfugiés concernés, pose des problèmes pour la gestion des communautés dans les camps et crée des tensions au sein de la population des réfugiés. Cependant, les points de vue sur d'autres solutions durables, telles que le rapatriement ou l'intégration locale, sont absents. Même si le rapatriement est pour l'instant impossible, les agences devraient prendre en compte la possibilité de changements inattendus en Birmanie qui entraîneraient de vastes mouvements de population. Il est en effet impératif de prévoir des situations le plus tôt possible. En même temps, il faudrait porter plus de considération à l'intégration locale en tant que solution de rechange. Bien que la plupart des pays d'accueil soient opposés à cette option, ma recherche indique que de nombreux Birmans sont déjà, et contre toute attente, sur la voie de l'intégration et qu'ils représentent un atout économique pour les pays qui les ont accueillis. Il y a urgence pour qu'un débat ouvert ait lieu sur toutes les solutions durables et les améliorations immédiates à apporter aux camps « fermés », pour le bien des réfugiés birmans tout autant que pour les populations d'accueil.

Étant donné que des réfugiés Birmans sont présents à travers toute la région, des solutions régionales seront nécessaires pour résoudre cette crise humanitaire. Il serait bien d'encourager l'UNHCR à mettre en place une commission consultative comprenant tous les pays qui accueillent des réfugiés, afin d'aborder et de coordonner une démarche commune envers les réfugiés birmans, même si un plan d'action complet reste actuellement impossible à cause des actions de la

junte birmane. Cependant, comme Loescher et Milner l'affirment, cela ne représente qu'une partie de la solution : « Une réponse humanitaire aux besoins des réfugiés dans la région ne doit pas devenir un substitut pour résoudre la question des conditions dans le pays d'origine qui continuent de forcer les réfugiés à fuir »<sup>1</sup> (traduction). Les efforts du Représentant spécial de l'ONU pour créer un dialogue entre les différents acteurs en Birmanie sont essentiels si l'on veut un jour mettre fin au déplacement birman à grande échelle.

Nous aimerions remercier les nombreux universitaires, organismes de l'ONU, ONG et organisations de défense des droits de la personne qui ont contribué à ce numéro, ainsi que les réfugiés et PDI qui ont écrit depuis l'intérieur des zones de conflit et des camps de réfugiés pour s'assurer que leurs points de vue soient entendus.<sup>2</sup>

*Inge Brees (inge.brees@ugent.be) poursuit un doctorat auprès du Groupe de recherche sur les conflits, à l'Université de Gand, en Belgique. (www.conflictresearchgroup.be). Elle conduit actuellement une recherche sur les modes de vie des réfugiés vivant dans des camps thaïlandais et de ceux s'étant installés d'eux-mêmes en Thaïlande.*

1. « Difficile situation des réfugiés en Thaïlande : vers des solutions ». Présentation donnée au Club des correspondants étrangers de Thaïlande, le 1er février 2006.

2. Pour des raisons de protection, le nom des réfugiés ayant contribué n'ont pas été divulgués ; selon leur souhait, leurs articles ont été attribués à leur organisation.

### Birmanie ou Myanmar

Utiliser le nom de Birmanie, plutôt que le nom officiel Myanmar, est un choix politique délicat, puisque l'opposition birmane et de nombreux pays occidentaux refusent de reconnaître le changement de nom que la junte a effectué. La plupart des Birmans continuent d'utiliser l'ancienne appellation dans leurs conversations privées ; c'est pourquoi le nom « Birmanie » est utilisé ici. Les contributeurs de RMF ont été libres de choisir le nom qu'ils préféraient utiliser. Le terme « Birman » est utilisé en référence à toute personne originaire de la Birmanie, alors que le terme « Bama » fait référence aux personnes issues du groupe ethnique majoritaire.

# Birmanie : il faut un changement urgent

Douglas Alexander

**En septembre dernier, les yeux du monde entier étaient tournés vers la « révolution safran », brutalement écrasée par la junte birmane. Les insurgés protestaient contre l'aggravation toujours plus lancinante de la pauvreté, l'incessante répression politique qui frustre la population depuis des années, et l'échec économique de l'Etat.**

Les réfugiés qui ont fui la Birmanie peuvent témoigner la brutalité du régime. En janvier, lors d'une visite au camp de réfugiés de Mae La en Thaïlande, à quelque huit kilomètres de la frontière, j'ai écouté ces récits par douzaines. Lors de sa création en 1984, le camp hébergeait 1 100 réfugiés; maintenant, il en accueille plus de 40 000. Et le nombre de réfugiés est en hausse constante, malgré le départ de 7 000 personnes, qui ont été réinstallés dans d'autres pays l'an dernier. Parmi ceux qui restent, certains sont là depuis le début; d'autres ont risqué leur vie ces derniers temps en traversant les zones frontalières truffées de mines.

Nombre d'entre eux m'ont dit n'avoir plus aucun village vers lequel retourner car l'armée a tout brûlé chez eux. Un homme,

jusqu'à trois ou quatre fois par nuit, il n'avait plus le choix et s'est enfui en Thaïlande avec sa famille. Ces histoires de travail forcé, malheureusement, ne sont pas exceptionnelles: j'en ai entendu plusieurs pendant cette visite.

Une veuve, qui avait réuni d'autres mères en un groupe armé chargé de protéger les villageois contre cet esclavage, a également fini par passer la frontière avec ses trois filles lorsque les militaires se sont mis à la poursuivre. Toutes les familles avec qui j'ai parlé avaient une histoire de ce calibre à raconter: racket contre protection de l'armée ou, parfois, des milices ethniques. Ils racontaient de villages détruits, viols systématiques, pauvreté chronique, manque de travail, manque de soins, et manque d'éducation. Malgré la surpopulation et le rationnement alimentaire, les camps de réfugiés permettent au moins de scolariser les enfants, et l'existence de structures de décision communautaires garantit un degré de démocratie inexistant en Birmanie. Dans tous les camps de réfugiés que j'ai visités auparavant, même au Darfour, les habitants souhaitaient retourner chez eux. A Mae La, moins de la moitié des réfugiés veulent rentrer. Et même ceux qui espèrent revoir leur pays disent qu'il est inutile de partir avant que la démocratie n'y ait réinstaurée.

Ceci ne surprend pas, vu les conditions de vie implacables auxquelles sont confrontés des milliers sur le territoire birman. Etant entourés de pays prospères, dont certaines des économies les plus dynamiques du monde, un tiers des citoyens birmans vivent avec moins de 0,30 dollars par jour. Dix pour cent de la population en Birmanie ne mange pas à sa faim, la moitié des 20 millions d'enfants en Birmanie ne termine pas sa scolarité primaire, et 70% de la population est exposé au risque de paludisme. En

octobre, j'ai annoncé que le Royaume-Uni comptait doubler son aide, de 9 millions de livres sterling en 2007-08 à 18 millions par ans à l'horizon 2010. Nous comptons intensifier notre travail suivant des lignes qui ont déjà prouvé leur efficacité: accueil et soins aux réfugiés dans les zones frontalières, soins aux PDI à l'intérieur du territoire, efforts de scolarisation primaire, programme anti-malaria, anti-tuberculose et anti VIH/Sida, développement des activités créatrices de revenus dans les familles rurales pauvres, et renforcement des structures de la société civile. Nous comptons poursuivre notre travail en cheville avec les agences des Nations Unies et les ONG afin d'éviter que notre aide ne soit canalisée par le gouvernement central de Birmanie.

Ce n'est pas parce que la presse mondiale ne parle plus de la Birmanie que la situation s'est améliorée. Au moment où cet article est écrit, en février 2008, Aung San Suu Kyi est toujours confinée à l'arrêt dans son domicile. La nouvelle constitution birmane est rédigée sans aucune concession à l'opposition politique, dont les militants sont toujours placés ou conservés en détention. Les protestations du mois de septembre ont été qualifiées de « triviales » par le régime de la junte. L'opposition a été mise hors d'état d'agir – à quoi serviront le calendrier du référendum, dressé par le gouvernement, et les élections prévues par la suite?

Quant au dialogue entre l'Etat birman et Ibrahim Gambari, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, il reste embryonnaire. La communauté internationale – y compris la Chine, l'Inde et les pays ASEAN – doit de toute urgence soutenir les efforts des Nations Unies. Puisque la vieille garde ne compte pas relâcher les rênes du pouvoir, il reste à espérer que les membres plus jeunes du régime birman finiront par réaliser que leur loi ne minimisera pas la nécessité du changement, et ne fera pas taire ceux qui le réclament.

*Douglas Alexander est membre du parlement britannique et Secrétaire d'Etat au développement interne du Royaume-Uni ([www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)).*



*Ecole pour réfugiés, Thaïlande.*

père de trois enfants, a fui le pays parce que les militaires voulaient le forcer à travailler gratuitement pour eux en portant leur équipement. Soit il acceptait, soit il payait la rançon. N'ayant aucun argent, il a essayé de se cacher mais, poursuivi par les soldats qui fouillent les maisons de ceux qui ne payent pas,

# La responsabilité de protéger de la communauté internationale

Kavita Shukla

**Confrontée aux sérieuses violations des droits humains par le gouvernement birman envers ses propres civils, il est impératif que la communauté internationale réagisse au problème de la Birmanie aux termes du Principe de la responsabilité de protéger (RP2).**

La Birmanie souffre aujourd'hui d'une des pires crises de migrations forcées au monde. Plus de 50 ans de conflit et de violations des droits de la personne ont mené à des migrations forcées sur une vaste échelle : au moins un million de personnes déplacées de l'intérieur et plus d'un million de réfugiés vers les pays avoisinants incluant le Bangladesh, la Chine, l'Inde, la Malaisie et la Thaïlande. Loin d'assister et de protéger les personnes qui ont dû fuir leurs foyers, le gouvernement birman est le principal perpétrateur des violations des droits de la personne dans le pays. La population ethnique minoritaire de la Birmanie, et en particulier au moins un demi-million de personnes déplacées dans l'est du pays, demeure exceptionnellement vulnérable aux violations des lois humanitaires internationales et des droits de la personne. Ces sérieuses violations n'attirent toujours que peu d'attention du monde extérieur, malgré une poussée de la communauté internationale pendant ces dernières années vers la 'responsabilité collective de protéger' les civils.

Dans les zones de minorités ethniques où des conflits armés limités se poursuivent, en particulier le long de la frontière de l'est, les forces du gouvernement ont été responsables de grandes persécutions, d'exécutions sommaires, de conscription forcée d'enfants, de viols, de la démolition de lieux de culte et de travail forcé. Les forces du gouvernement sont aussi responsables du déplacement forcé des civils selon un programme de contre-insurrection sous le nom de 'Four Cuts' (les Quatre Privations), visant à couper les vivres, les fonds, les recrues et l'information aux groupes de résistants.

Le ciblage délibéré, la persécution et le déplacement forcé des civils de minorités ethniques par le gouvernement birman ne sont pas des événements sporadiques ou isolés mais une pratique répandue

et une partie intégrale de la stratégie du gouvernement birman afin de maintenir son autorité, et sont donc équivalents à des crimes contre l'humanité. A un moindre degré, des abus des droits de la personne sont aussi perpétrés par les armées ethniques luttant contre les forces du gouvernement. Des centaines de milliers de personnes sont parties sans autre choix que de fuir leur lieu d'origine à la recherche de sécurité. Même



Free Burma Rangers

dans les zones où les conflits armés ont pris fin, les violations des droits de la personne par l'armée continuent, ce qui perpétue ainsi des déplacements.

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>1</sup> – le cadre international pour la protection et l'assistance aux PDI – sont fondés sur le concept que la souveraineté entraîne la responsabilité. Ils affirment que les autorités nationales ont le devoir primaire et la responsabilité

de porter assistance et protection aux PDI sous leur juridiction. Les Principes soulignent le droit des organisations humanitaires internationales d'offrir des services de soutien aux PDI, et appuient sur le fait qu'un gouvernement ne devrait pas refuser arbitrairement la permission à de tels services, en particulier lorsqu'il ne peut pas ou ne veut pas fournir l'assistance nécessaire.

Dans le cas de la Birmanie où les autorités nationales sont largement responsables pour les déplacements, la question des PDI a acquis une dimension politique. Le gouvernement refuse de reconnaître l'existence des PDI et n'a aucun programme pour les identifier ou

les aider. Par leur présence, les agences humanitaires internationales peuvent apporter un peu de protection. Dans l'Etat de Rakhine en Birmanie de l'ouest, par exemple, où se trouvent des agences humanitaires internationales, les violations sont à la baisse. Toutefois, les agences humanitaires internationales n'ont pas l'autorisation de rejoindre les PDI et d'autres populations vulnérables dans les zones de conflit ou près de la frontière est de la Birmanie. Le Comité international de la Croix Rouge était la seule agence à

*Villageois en fuite ; octobre 2007.*

bénéficier d'un accès indépendant à ces zones, mais depuis que des changements politiques ont poussé le gouvernement birman – connus actuellement comme le Conseil d'Etat pour la Paix et le Développement<sup>2</sup> – à devenir encore plus isolationniste en 2004, cette agence aussi fait face à de nombreuses nouvelles restrictions d'accès. Le peu d'assistance qui arrive dans cette zone vient d'organisations communautaires basées en Thaïlande qui entreprennent de traverser la frontière pour rejoindre les populations déplacées. Ce genre d'assistance viole les principes de souveraineté de l'état mais cela reste la seule manière de rejoindre cette population.

Dans peu de pays au monde, les déplacements forcés à cette échelle ont élicité une réaction si limitée de la part des états-membres et des agences des Nations-Unies. De nombreux membres de la communauté internationale ne sont toujours pas conscients de l'échelle des atrocités. Pratiquement tous les efforts internationaux en vue de résoudre les crises politiques et de droits de la personne se sont concentrés sur le conflit entre le régime militaire et les forces pro-démocratie. Le conflit entre le gouvernement central dominé par les bama et les non-bama, qui a déclenché la plupart des déplacements en Birmanie, est resté largement ignoré.

Malgré la grande frustration de la communauté internationale envers le gouvernement birman, la Chine et l'Inde, voisins puissants et partenaires commerciaux de la Birmanie, soutiennent généralement le Conseil d'Etat pour la Paix et le Développement. L'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN), un forum régional dont la Birmanie est membre, évite aussi à tenir le gouvernement responsable de ses transgressions et a tendance à donner beaucoup de soutien à la notion de non-interférence dans les affaires internes du pays.

### La responsabilité de protéger

Depuis le génocide au Rwanda, la communauté internationale a pris un plus grand rôle de responsabilité dans certaines situations où les gouvernements souverains manquent à leur devoir d'assurer la sécurité et le bien-être de leurs populations. Pendant des dizaines d'années, en respect de l'Article 2.7 de la Charte des Nations-Unies qui souligne le principe de non-intervention dans les questions relevantes de la juridiction domestique des pays, la

communauté internationale n'a pas fait de commentaires sur les situations dans lesquelles les personnes souffraient de terribles violations des droits de l'homme dans un climat d'impunité pour les perpétrateurs. Toutefois, ces dernières années, il s'est produit une évolution depuis le concept de souveraineté absolue vers la souveraineté responsable de la protection des civils et de la prévention des violations sérieuses et des atrocités en masse.

Selon le Principe R2P, les états souverains ont la responsabilité primaire pour la protection de leur propre population contre le génocide, les crimes de guerre, la purification ethnique et les crimes contre l'humanité; et ce n'est que lorsqu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas exercer cette responsabilité que celle-ci passe à la communauté internationale. L'action demandée par R2P est largement préventive et implique l'établissement des capacités de l'état, de porter remède aux injustices et d'assurer le respect des lois. Cependant, en cas d'échec de la prévention, R2P requiert toutes mesures qui soient nécessaires pour empêcher les atrocités de masse<sup>3</sup>, ce qui inclut des mesures économiques, politiques, diplomatiques, légales ou de sécurité ou, en dernier recours, des mesures militaires.

Au Sommet mondial de 2005, les gouvernements du monde ont accepté le Principe R2P et de mener une action collective, de manière décisive et en temps voulu, en passant par le Conseil de Sécurité, dans les cas individuels s'il y a échec de la part des autorités nationales à protéger leurs populations des crimes et des atrocités. Les 192 chefs d'état qui ont signé le Document final du Sommet mondial de 2005<sup>4</sup> ont aussi reconnu que les Principes Directeurs forment un cadre important pour la protection des PDI et ont adopté la résolution de prendre des mesures effectives pour améliorer leur protection.

Dans la Résolution 1674 d'avril 2006, le Conseil de sécurité a reconnu que le ciblage délibéré des civils et d'autres personnes protégées, et la commission de violations systématiques, flagrantes et répandues des droits humanitaires et des droits de la personne dans les situations de conflit armé sont à même de représenter une menace à la paix et à la sécurité internationale. Le Conseil de Sécurité a noté qu'il se tenait prêt à prendre en considération de telles situations et à prendre les mesures appropriées, si nécessaire.

### Agir sur le Principe R2P

Toutefois, jusqu'à présent, la résolution ne s'est pas traduite en action dans la réalité, et il n'existe toujours qu'un accord limité sur la manière dont elle doit être appliquée. Il demeure aussi de sérieuses divisions au sein du Conseil de sécurité entre les pays occidentaux qui considèrent les atrocités de masse comme une menace à la paix, et les pays comme la Chine et la Russie qui ont accepté le Document final du Sommet mondial de 2005 et ont soutenu la Résolution 1674 mais qui maintiennent que l'argument de souveraineté prévaut sur R2P.

Dans le cas du Darfour, de plus en plus d'actions tombent dans le cadre de la responsabilité de protéger. La Résolution 1706 du Conseil de Sécurité a été la première à citer et à appliquer la notion du R2P à une situation spécifique, tandis que la Résolution 1769 soulignait l'importance de protéger les civils et les travailleurs humanitaires. Beaucoup de gouvernements sub-sahariens ont fait une défense vigoureuse du Principe R2P dans le cas du Darfour. Toutefois, les divisions au sein du Conseil de sécurité ont empêché une forte action collective au Darfour<sup>5</sup>.

La situation en Birmanie n'a pas été considérée comme étant du ressort du Conseil de sécurité jusqu'en septembre 2006, quand elle a été votée à son agenda formel. Ce vote a eu lieu après des années de refus de la part du gouvernement birman à accepter les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil sur les Droits de la personne qui demandaient pour la réconciliation nationale et la démocratisation. Depuis 2004, le gouvernement a refusé l'entrée à l'Envoyé spécial du Secrétaire général en Birmanie, et depuis 2003, au Rapporteur spécial sur la Birmanie. Tout portait à penser que tous les efforts en dehors du Conseil des sécurité avaient été épuisés.

L'optimisme qui a suivi l'introduction de la Birmanie à l'agenda du Conseil de sécurité n'a été que de courte durée, parce que la Chine et la Russie, membres permanents, ont opposé le veto à la toute première résolution sur la Birmanie en janvier 2007, qui demandait entre autres choses que le gouvernement cesse d'attaquer les minorités ethniques et permette un accès libre aux organisations humanitaires. Ceci était le premier veto multinational depuis 1989. Dans leurs déclarations, la Chine et la Russie ont mis en avant que la situation en Birmanie ne représentait pas une menace à la paix et à la sécurité de la région, et que le Conseil de sécurité



n'était pas le forum où discuter des affaires internes d'un état. Tout en reconnaissant que la Birmanie soit confrontée à une grave situation humanitaire et de droits humains, la Chine et la Russie soulignaient que le Conseil des Droits de la personne, qui n'a aucun pouvoir contraignant, était le meilleur forum d'action sur la Birmanie. Les pays opposant leur veto n'ont fait aucune référence à une quelconque responsabilité collective à protéger la population de la Birmanie.

En septembre 2007, les plus grandes manifestations pro-démocratie depuis vingt ans ont secoué la Birmanie et les mesures de répression du gouvernement qui s'en sont suivies ont à nouveau fait du pays un point focal de l'attention internationale. Fin 2007, à la suite d'intense pression diplomatique, le Conseil de la Paix et Développement a accordé l'entrée au pays au Conseiller spécial du Secrétaire général et au Rapporteur spécial. Après de longues disputes, le Conseil de sécurité a passé une déclaration présidentielle déplorant les violences contre des manifestants pacifiques et demandant un vrai dialogue entre toutes les parties

concernées et les groupes ethniques afin de parvenir à une réconciliation nationale inclusive. Aucune mention n'était faite de la protection des minorités ethniques civiles qui ont subi des dizaines d'années de violences et de déplacements forcés, et qui vont probablement faire face à des dangers et des difficultés extrêmes.

Bien que les répressions des activistes de démocratie birmanis semblent avoir diminué, les forces du gouvernement ciblent toujours les civils dans les zones de minorités ethniques dans le cadre de leurs tactiques de contre-insurrection, et sont engagées dans des violations des droits humains dans l'impunité. On peut s'inquiéter que, alors que le souvenir de la 'Révolution Safran' s'efface et que le gouvernement fait des offres symboliques vers un dialogue politique, le Conseil de sécurité considère à nouveau la Birmanie comme une basse priorité, que d'autres organismes des Nations-Unies sont à même de la traiter de manière plus appropriée. Il est impératif que le Conseil de sécurité considère la Birmanie dans la perspective du scénario du Principe R2P.

S'il est possible d'invoquer le Principe R2P dans le cas du Darfour au Conseil de sécurité, il y a toute raison pour qu'il y soit invoqué dans le cas de la Birmanie. Les divisions internationales peuvent rendre les progrès difficiles mais si les membres du Conseil de sécurité persistent à ignorer l'obligation à la communauté internationale d'assurer la protection des civils des crimes d'atrocités de masse en Birmanie, ils établiront un précédent déplorable pour une responsabilité à laquelle tous les gouvernements ont souscrit en principe.

*Kavita Shukla (kshuklaus@yahoo.com) est chercheur sur les Réfugiés et les personnes déplacées de l'intérieur en Birmanie.*

1. [www.brookings.edu/projects/idp/gp\\_page.aspx](http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx)
2. Connu auparavant comme Conseil d'Etat pour la Restauration de l'Ordre et des Lois; 'State Law and Order Restoration Council' (SLORC).
3. Gareth Evans, 'The Limits of State Sovereignty: The Responsibility to Protect in the 21st Century', Neelam Tiruchelvam Memorial Lecture, International Centre for Ethnic Studies, Colombo, 29 Juillet 2007.
4. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>
5. Roberta Cohen, 'Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty', *Northwestern Journal of International Affairs*, Hiver 2008, p6.

## Quand les mines antipersonnel provoquent la fuite et empêchent le retour

Yeshua Moser-Puangsuwan

Dans le conflit qui oppose le Conseil d'Etat pour la Paix et le Développement aux différents groupes ethniques insurgés en Birmanie, les parties en jeu font appel aux mines antipersonnel depuis une vingtaine d'années. Aucun programme de déminage n'a été mis en œuvre à l'intérieur du pays.

Rien d'étonnant à ce que les provinces birmanes les plus polluées par les mines soient également celles qui produisent les plus intenses flux de réfugiés et de PDI. L'armée gouvernementale et les groupes ethniques insurgés, en recourant aux mines antipersonnel, blessent et tuent non seulement les combattants ennemis, mais aussi leurs propres troupes, les civils et même les animaux.

Aucune zone minée n'est marquée systématiquement. Les mines sont déposées près des centres d'activité civile; nombre de blessures sont

survenues moins d'un demi-kilomètre du centre d'un village. Alors que les combattants ont promis à de nombreuses reprises qu'ils avertiraient verbalement les riverains lorsqu'ils mineraient un terrain, aucun survivant civil interviewé par la Campagne internationale contre les mines antipersonnel (ICBL) n'a confirmé avoir été averti.

Avant de pouvoir inciter les PDI ou les réfugiés à retourner chez eux, il faut réaliser un travail considérable: détecter et marquer les zones minées, informer et éduquer les gens qui reviennent, contrôler et encadrer les mouvements de retour. Mais en réalité, il faut admettre que les gens vont se mettre à revenir par des milliers, peut-être même par centaines de milliers, dès qu'ils penseront que cela ne les met pas en danger. Ils souhaitent pouvoir récupérer des terrains et

reconstruire leurs vies, et aucune organisation ne peut les en empêcher.

Les organisations humanitaires doivent donc s'efforcer de faire adopter un moratoire sur un nouveau recours aux mines antipersonnel et faire pression pour que toutes les parties au combat acceptent le marquage de toutes les zones minées, selon un système de marquage clair et unifié, et pour que les civils qui sont en mesure de localiser ces zones soient formés au marquage. Ces mesures préventives permettraient également de sensibiliser les populations, de manière à réduire au maximum le nombre d'accidents et les inévitables mutilations à venir.

*Yeshua Moser-Puangsuwan (yeshua@icbl.org) est chercheur et journaliste pour l'organe de publication de l'ICBL (International Campaign to Ban Landmine's Landmine Monitor, [www.icbl.org/lm](http://www.icbl.org/lm)).*

# Réinstallation forcée dans l'ancienne capitale birmane

Donald M Seekins

**Sous la férule du régime militaire, la population de Yangon a été victime de réinstallations forcées à très grande échelle.**

Pendant la période de 1958 à 1960, le gouvernement intérimaire du général Ne Win donna aux forces armées (plutôt qu'aux représentants élus) la responsabilité de gérer Yangon, la plus grande ville de Birmanie et la capitale du pays jusqu'à ce que le Conseil d'État pour la paix et le développement (CEPD) désigne la ville de Naypyidaw comme nouveau centre du pouvoir en 2005. Le gouvernement créa trois nouvelles communes près de Yangon, vers lesquelles 167.000 personnes furent déportées, soit un sixième de la population de Yangon (un million d'habitants).<sup>1</sup> Selon le gouvernement, la réinstallation de ces populations était nécessaire, car les dizaines de milliers de personnes fuyant les insurrections dans les campagnes pour s'établir en ville restaient sans domicile fixe et représentaient ainsi une menace pour la santé publique ainsi que pour la sécurité et le respect de la loi. Plein de rancœur d'avoir perdu leurs habitations, les résidents de ces nouvelles communes s'insurgèrent contre le régime de Ne Win lors du soulèvement démocratique de l'été 1988.

En réponse à ces manifestations, le Conseil d'État pour la restauration de la Loi et

de l'Ordre (SLORC, rebaptisé SPDC en 1997) prit le pouvoir. Dans un ans, il a établi dix nouvelles villes satellites d'un demi-million d'habitants, dont la plupart avaient été réinstallés par la force. Parmi ces personnes se trouvaient de nombreux occupants sans titre mais aussi des propriétaires de logements qui avaient été punis par le SLORC pour avoir soutenu les manifestations. Ces derniers ne perdirent pas seulement leurs logements mais ils furent aussi forcés d'acheter des terrains et des matériaux afin que de nouveaux logements sont construits dans des zones plus éloignées, qui manquaient généralement d'électricité, d'eau courante et d'autres équipements. Ces villes satellites offraient peu de perspectives d'emploi, obligeant les populations déportées à faire de longs et trajets vers la capitale Yangon pour travailler dans l'économie parallèle.<sup>2</sup>

Aujourd'hui, les personnes réinstallées vivent ensemble dans des habitations surpeuplées faites de chaume et de bambou, les plus pauvres parmi les pauvres de Yangon. Elles ont souffert le plus de l'augmentation des prix des combustibles en août 2007, ce qui

provoqua la montée en flèche du coût de la nourriture et des transports, ainsi que des manifestations contre le gouvernement qui eurent lieu à travers le pays le mois suivant. Grâce à son plan de réinstallation, le CEPD affirme avoir placé de nombreux «squatteurs» dans des tours d'habitations neuves construites sur les lieux mêmes où ceux-ci vivaient, ou à proximité. Toutefois, les réinstallations forcées continuent aujourd'hui à Yangon, Mandalay ou dans d'autres villes du centre de la Birmanie; les victimes d'incendie, par exemple, n'ont pas le droit de reconstruire leurs quartiers et des zones résidentielles sont rasées pour faire place à de nouvelles routes, de nouveaux appartements ou des centres commerciaux. Il s'agit donc d'un contexte dans lequel les droits fonciers des citoyens ordinaires, quelle que soit leur ethnicité, ne sont pas reconnus.

*Donald Seekins (kenchan@ii-okinawa.ne.jp) est professeur d'études sur l'Asie du Sud-Est à l'Institut d'études internationales de l'Université Meio, à Nago, Okinawa, au Japon.*

1. Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Birmanie : Déplacement et Dépossession, Migration Forcée et Droits Fonciers. novembre 2007, pp95-98.

2. 'Entretiens dans les villages satellites', Dawn News Bulletin, vol. 2, n°14 (juillet 1990), pp3-9.

## Vivre sous attaque

David Eubank

**La plupart des événements ayant lieu dans les zones de conflits en Birmanie sont difficiles à capturer sous forme de photos, de vidéos ou de rapports. Ils témoignent d'un processus lent et insidieux d'étouffement de la population plutôt que d'un effort pour l'écraser d'un seul coup.**

Les dirigeants birmans ont divisé le pays en trois zones de couleur : blanc - pour les zones entièrement sous leur contrôle ; marron - pour les zones contestées ; et noir - pour les zones sur lesquelles ils n'exercent aucun contrôle. Les zones noires sont désignées comme « zones de feu à volonté », ou l'armée birmane a le droit de tuer quiconque croise

son chemin. La zone décrite dans cet article est l'une de ces zones noires.

Par exemple, dans les États Karen et Karenni de l'est de la Birmanie, l'armée lance des opérations de ratissage, envoyant jusqu'à quatre bataillons dans des villages et des régions où la résistance est active et où des PDI sont soupçonnés de se cacher.

Souvent, les soldats attaquent d'abord le village à coup de mortier ou avec des mitraillettes, puis ils y pénètrent pour persécuter les habitants, piller les maisons, frapper, violer et torturer de manière indiscriminée, et parfois pour brûler des maisons ou le village entier. Des mines anti-personnel sont ensuite déposées dans le village et sur les chemins que les habitants utilisent pour y entrer ou sortir. Si l'armée aperçoit un habitant ou une habitante du village, elle lui tire dessus.

Lors de ces ratissages, les combattants de la résistance essaient de protéger la population. Ces échauffourées ne

durent que quelques minutes mais elles permettent de gagner du temps afin que les populations puissent s'échapper dans la jungle avec quelques possessions, avant que n'arrivent les soldats. S'ils sont attaqués, les villageois fuient dans la jungle, si possible vers des cachettes préparées en avance. Ils fuient seulement avec ce qu'ils peuvent transporter : leurs jeunes enfants, des ustensiles de cuisines, une ou deux couvertures pour toute la famille, des bâches en plastique et suffisamment de riz pour tenir quelques jours. Une fois les troupes sont de retour à leur camp, les villageois tentent de retourner sur ou vers leurs terres et leur village. Lors de l'offensive actuelle, qui a commencé en 2006, de nombreuses unités de l'armée birmane ont lancé des attaques sur plusieurs fronts. Selon les mots de l'un des meneurs de la résistance : « Ces derniers mois, l'armée a lancé tellement d'attaques que les lieux où nous nous cachons se sont retrouvés dépassés. Beaucoup de personnes se sont retrouvées éparpillées dans la jungle. Maintenant, ça va un peu mieux car l'armée birmane est en train de construire de nouveaux camps. Mais une fois que ces camps seront terminés, ils viendront à nouveau nous attaquer. Cette offensive sera mauvaise pour nous tous et nous ne savons pas

*Saw Nu Nu, un homme Karenni qui est maintenant un PDI :*

Les habitants de dix villages alentour s'étaient retrouvés pour prier lorsque l'armée birmane est apparue et a capturé certains d'entre nous. Nous avons été attachés, battus, frappés à coups de poing. On nous a ensuite fait des électrochocs sur tout le corps. Mon ami Saw Gwe a été tué. J'ai réussi à m'échapper. L'armée birmane nous a accusés de faire partie de la résistance mais c'est faux. Nous sommes agriculteurs. Maintenant nous ne pouvons plus rester ici et nous allons devoir aller dans un camp de réfugiés.

*Un pasteur Karenni :*

Pourquoi les soldats birmans viennent-ils brûler nos villages? Nous n'allons pas brûler les leurs. Pourquoi viennent-ils nous ennuyer? Nous voulons simplement avoir une ferme, faire notre travail et vivre en paix. Notre vie dans les montagnes est déjà bien difficile. Pourquoi veulent-ils la rendre encore plus dure?

comment nous allons nous en tirer. Mais nous devons essayer et nous ne quitterons pas nos maisons. »

Les villageois sont aussi forcés de déblayer les mines anti-personnel et de former des boucliers humains autour des bulldozers pour aider l'armée à améliorer le réseau routier. Le travail forcé est fréquent et de nombreux villageois sont forcés de travailler en tant que porteurs; ils sont traités de manière cruelle et finissent même parfois exécutés.

Certains habitants dont le village a été attaqué retournent dans ce village et reconstruisent leur maison. Toutefois, beaucoup restent en fuite, vivent cachés ou essaient même de quitter le pays. Certains établissent des camps dans des coins moins accessibles, ou ils essaient tant bien que mal de subsister. Par exemple, le village de Maw Tu Der dans l'État Karen, au nord ouest, a été entièrement brûlé par l'Armée Birmane en 2004. Ses habitants se cachent depuis dans la jungle. Ils ont construit des abris de misère cachés dans des arbres près de chemins délibérément étroits et difficiles d'accès. Cette difficulté d'accès leur apporte une certaine sécurité, tout comme l'aide de la résistance locale (qui prévient au plus tôt des mouvements des troupes). Toutefois la production de nourriture s'est effondrée et ils ont peu d'argent pour acheter des habits, couvertures, ustensiles et outils agricoles. Leur santé s'est aussi grandement détériorée parce qu'ils manquent de nourriture, sont plus exposés aux maladies et partagent des ressources en eau insuffisantes. Il ne se trouve aucune clinique à proximité et, à cause des patrouilles de l'armée birmane, il est difficile pour les équipes médicales d'accéder régulièrement à ces populations. Les Free Burma Rangers, le Karen Human Rights Group<sup>1</sup> et le Back Pack Health Worker Team<sup>2</sup> ont tous abondamment documenté la corrélation directe qui existe entre l'oppression exercée par l'Armée Birmane et la mauvaise santé des populations.<sup>3</sup> C'est seulement grâce aux efforts des groupes de la résistance - qui offrent des informations, des moyens de communication et de transport, un soutien logistique et une certaine sécurité - qu'un secours humanitaire peut être apporté aux populations sous attaque.



Free Burma Rangers

Lors de l'offensive actuelle, plus de 370 villageois ont été tués dans les trois districts du nord de l'État Karen et plus de 30 000 ont été déplacés, une grande partie d'entre eux vivant maintenant cachés. Plus de 60 nouveaux camps ont été construits pour l'armée birmane, ainsi que trois nouvelles routes. Les attaques lentes mais incessantes et la construction de nouveaux camps et de nouvelles routes semblent toutes faire partie du même plan qui vise à dominer, chasser ou écraser les populations karenniennes dans ces régions. Il s'agit là de la plus grande offensive contre les Karens depuis 1997. Les déplacements et les destructions atteignent de larges proportions et tout décès représente une perte irremplaçable.

L'interruption de la production de nourriture, la destruction des habitations et les ordres reçus par l'armée birmane de tirer à vue ont rendu la situation intenable pour des milliers de personnes. Parmi les quelque 30 000 personnes déplacées, plus de 7 000 ont déjà quitté leur maison pour gagner la frontière thaïlandaise. Les personnes qui restent ont besoin de nourriture, de médicaments, d'abris et d'assistance pour reconstruire leurs maisons, leurs écoles et leurs vies. Ils ont aussi besoin d'une protection immédiate et d'être libres de retourner chez eux.

*David Eubank (eubank@pobox.com; info@freeburmarangers.org) est directeur de Free Burma Rangers, qui apporte un secours d'urgence et documente la situation des droits de l'homme dans les zones en conflit de Birmanie (www.freeburmarangers.org)*

1. [www.khrgh.org/](http://www.khrgh.org/)

2. [www.khrgh.org/](http://www.khrgh.org/)

3. Voir article de Heather Rae: « Déplacement interne dans l'est de la Birmanie », RMF 28 [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR28/25.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR28/25.pdf) et le rapport de 2006 de Back Pack Health Worker Team sur « Chronic Emergency: Health and Human Rights in Eastern Burma », à consulter sur [www.geocities.com/maesothtml/bphwt](http://www.geocities.com/maesothtml/bphwt)

*Villageois forcés à porter des fardeaux pour l'armée Birmane ; juin 2007.*

# L'Etat de terreur : les femmes sous risque

l'Organisation des Femmes du Karen (Karen Women's Organisation, KWO)

**Deux rapports écrits d'après les recherches de l'Organisation des Femmes du Karen – 'Briser les Silences' en 2004 et 'L'Etat de Terreur' en 2007<sup>1</sup> – ont documenté la grande diversité d'abus des droits humains envers les femmes et les filles birmanes.**

Les abus perpétrés sur tout l'Etat de Karen faisaient partie de la campagne de terreur continue du Conseil d'État pour la Paix et le Développement (SPDC). Les rapports se concentrent en particulier sur les abus soufferts par les femmes et les filles, et s'appuient sur plus de 4 000 cas documentés d'abus des droits de la personne – en particulier ceux de viols, d'abus sexuel et de travail forcé. Le travail forcé en soi est un crime souvent commis en conjonction avec d'autres violations des droits humains comme les viols, les violences physiques, les mutilations, la torture, le meurtre et le refus d'accès à la nourriture, à l'eau, à l'abri et au recours en justice. Les cas documentés couvrent une période de 25 ans de 1981 à 2006, mais les abus des droits humains se poursuivent à nos jours.

## Les viols

Les viols ont été utilisés et le sont toujours comme une méthode de torture afin d'intimider et d'humilier les populations civiles. Beaucoup de viols sont perpétrés par des officiers militaires de haut rang, ou sont commis avec leur complicité. Les perpétrateurs savent bien que la majorité de la population civile est trop terrorisée pour porter plainte, ou que leurs plaintes ne seront pas prises au sérieux. En conséquence, les viols des femmes et des filles dans l'Etat de Karen et dans d'autres états par les soldats et les officiers du SPDC continuent dans l'impunité.

Les cas documentés de viols comprennent les viols d'enfants et de religieuses Bouddhistes.

Dans cas récent, une femme de 25 ans a été violée par un groupe de soldats : 'Trois soldats du SPDC sont arrivés au village. Ils ont demandé au chef du village de leur donner une femme karen. Si le chef n'obéissait pas, ils menaçaient de le tuer. Les soldats ont emmené la femme vers les buissons les plus proches et deux d'entre eux l'ont violée.'

Deux jeunes femmes décrivent leur épreuve aux mains d'un soldat. Aucune action n'a jamais été prise contre lui. 'Le soldat nous a ordonné d'aller avec eux et nous ne savions même pas où nous allions. Il a

dit 'Ne pleurez pas ou je vous tuerai'. Nous avons marché vers une vallée et il a dit de nous arrêter là. Il nous a ordonné d'enlever nos vêtements. Nous n'avons pas osé d'abord, mais sa voix est devenue plus forte et nous avons enlevé nos vêtements. Il s'est couché avec son arme juste à côté de lui. Il m'a violée la première. Puis il a fait coucher mon amie à côté de lui. Après m'avoir violée, il a violé mon amie. Après un moment, il nous a violées de nouveau'.

Dans un autre district, une jeune femme a été violée par un groupe de quatre soldats dans sa maison. Après l'avoir violée, ils l'ont tuée en lui tirant dans le vagin. Aucune action n'a été prise.

Les chefs de village courent le risque permanent d'abus et de torture s'ils n'obéissent pas aux ordres du SPDC. Toutefois, en l'absence d'hommes, ce sont souvent les matriarches qui assument ce rôle à présent. Bien sûr, elles font face au risque additionnel d'être violées ou forcées à prendre part à des actes sexuels avec les soldats du SPDC en rançon pour leur propre protection, celle de leur famille et de leur communauté.

Les femmes et les filles dans tout l'Etat de Karen témoignent qu'elles ont été recrutées de force pour aider à la construction de routes et de ponts, pour déblayer des mines et pour porter des fournitures militaires. Elles sont sous risque accru parce que les hommes et les garçons fuient des villages et se cachent dans la jungle afin d'éviter l'arrestation, la torture ou l'exécution. Parmi celles qui sont recrutées de force se trouvent des femmes âgées et frêles, des femmes enceintes ou allaitant, et des filles de onze ans à peine. Beaucoup de femmes recrutées pour le portage sont aussi violées.

'J'ai été forcée à partir comme porteur pendant un mois. Chaque jour nous devions porter des choses au sommet de la montagne, puis redescendre. Je transpirais et je ne pouvais pas respirer parce que je suis vieille, et les soldats me poussaient avec leurs fusils parce que je suis lente. Je croyais que mon cœur allait céder'.

## Recommandations

Le KWO demande l'assistance de la communauté internationale pour la mise en application des recommandations suivantes :

Au SPDC :

- Que le SPDC cesse toutes formes de violences sexuelles et toutes autres formes d'abus des droits humains envers les femmes et les filles, en particulier dans les zones ethniques de Birmanie.
- Que le Gouvernement du Royaume de Thaïlande assure que les survivants des viols et des violences sexuelles qui fuient en Thaïlande aient accès à des systèmes de soutien adéquats pour leur santé physique et mentale.
- Que la communauté internationale offre des abris sécurisés et des provisions de service appropriées en temps voulu dans les pays de premier asile ainsi qu'après la réinstallation aux femmes et aux filles survivantes de viol et violences sexuelles, et de s'assurer que les femmes et les filles sous risque extrême reçoivent une protection appropriée et du soutien, y compris la gestion des cas, des logements sécurisés et, si nécessaire, la réinstallation au titre du programme des femmes sous risque de l'UNHCR.

*Formée en 1949 et comptant plus de 30 000 femmes parmi ses membres, l'Organisation des Femmes du Karen (The Karen Women's Organisation) ([www.karenwomen.org](http://www.karenwomen.org)) est une organisation communautaire de femmes karen travaillant au développement et à l'assistance dans les camps de réfugiés à la frontière thaïlandaise et avec les PDI et les femmes en Birmanie. Le KWO encourage la sensibilisation aux droits des femmes et fait la promotion de la participation des femmes aux prises de décisions communautaires et au processus politiques.*

*L'Organisation des Femmes du Karen souhaite remercier toutes les femmes qui ont apporté une contribution, qui ont partagé leurs témoignages et qui ont donné leur temps et leur énergie afin d'informer le rapport duquel provient cet article. Elles remercient spécialement Linda Bartolomei, Eileen Pittaway et Colleen Bartolomei du Centre de Recherches sur les Réfugiés de l'UNSW.*

# Créer un espace humanitaire

Jean-François Durieux et Sivanka Dhanapala

**Les agences qui travaillent à aider les personnes déplacées par la force au Myanmar le font dans un environnement opérationnel extrêmement contraignant. Malgré de rares lueurs d'espoir, la création d'un espace humanitaire suffisant pour répondre aux besoins urgents reste une difficulté constante.**

Le 24 octobre 2007, la Journée des Nations Unies, à Yangon, immédiatement à la suite des événements qui avaient mis le pays en première page des médias internationaux, le Coordinateur de l'action humanitaire résident du système des Nations Unies au Myanmar a fait la lecture d'un communiqué de la part de l'Equipe de Pays des Nations Unies (EPNU)<sup>1</sup>. Il déclarait, entre autres choses :

« Les manifestations populaires pacifiques qui ont suivi la hausse soudaine des prix des carburants le 15 août [...] ont clairement démontré les problèmes quotidiens à répondre aux besoins élémentaires, et la nécessité urgente de faire face à la situation humanitaire qui détériore dans le pays. Ceux-ci sont les messages que l'Equipe de Pays des Nations Unies au Myanmar

s'est efforcée de porter à l'attention du Gouvernement depuis quelque temps. »

Dans l'atmosphère surchauffée du moment, ce communiqué a causé alarme au sein du gouvernement, en particulier aux Ministères des Affaires Etrangères et de la Planification, qui ont la responsabilité de garder le contrôle des agences des Nations Unies et des ONG internationales opérationnelles dans le pays. Le Ministère des Affaires Etrangères a immédiatement émis une note de protestation ainsi qu'une réfutation détaillée des allégations faites par l'EPNU d'une 'détérioration de la situation humanitaire'. En outre, le Ministère a accusé le Coordinateur de l'action humanitaire résident 'd'aller au-delà de ses capacités par son communiqué' et a conclu que 'le Gouvernement de l'Union du Myanmar ne désire pas que

le Coordinateur poursuive son service au Myanmar, en particulier à présent, alors que la coopération entre le Myanmar et les Nations Unies est cruciale'.

Malheureusement, cette réaction excessive est le reflet d'un environnement opérationnel très contraignant en conséquence de deux suppositions idéologiques du régime militaire : tout d'abord, que les agences des Nations Unies et les ONG internationales sont manipulées 'par de grandes puissances contre le pays d'accueil'<sup>2</sup> et ensuite, qu'il n'existe pas de conflit armé sur tout le territoire du Myanmar et par conséquent aucun déplacement intérieur qui puisse inquiéter la communauté internationale.

## Les personnes 'à l'intérieur' et 'à l'extérieur'

Si ces défis n'étaient pas assez sérieux en soi, les organisations humanitaires opérant au Myanmar ont aussi été critiquées par les agences et par les groupes d'opposition birmanis basés en Thaïlande (ainsi que par les supporters occidentaux des groupes d'opposition). Il faut créditer



Soins médicaux aux PDI en Birmanie de l'Est.

les acteurs humanitaires basés en Thaïlande, y compris ceux qui apportent des secours essentiels aux populations déplacées et rejetées de l'autre côté de la frontière dans le sud-est du Myanmar, d'avoir joué un rôle crucial de plaidoyer dans le passé en faveur des victimes de la nature impitoyable et des abus des militaires au Myanmar. C'est grâce à leurs entreprises risquées aux frontières, et aux témoignages des réfugiés, que le phénomène des déplacements dans le sud-est a pu être documenté, quantifié et porté à la connaissance du monde. Il est regrettable que ce plaidoyer puissant ait parfois été aussi utilisé pour discréditer les efforts des agences qui poursuivaient des objectifs humanitaires similaires dans le Myanmar, par d'autres moyens et sous d'autres contraintes.

Toutefois, vers la fin 2003, une lueur d'espoir est apparue dans ce tableau sombre. La nomination de Khin Nyunt au poste de Premier Ministre (PM) a été un point tournant important. Dans le contexte de la 'pacification' des zones frontalières mais aussi comme un geste de bonne volonté envers la communauté internationale, le PM a ouvert un certain nombre de zones au sud et sud-est aux organisations internationales dans le but de fournir de l'assistance humanitaire et de développement communautaire. Ainsi, en 2004 les Nations Unies ont reçu un feu vert limité à aider au rapatriement des personnes déplacées (PDI) dans les zones potentielles de retour des réfugiés. Les autorités prenaient soin de ne pas utiliser le terme de 'personnes déplacées' mais parlaient plutôt de 'ceux qui rentrent dans leurs foyers au Myanmar'.

### Retranchement

Cette période d'optimisme relatif a pris fin abruptement vers la fin 2004/début 2005. Après la révocation et l'incarcération de Khin Nyunt en octobre 2004, le régime a repris ses méthodes favorites avec une nouvelle ardeur, fermant les quelques avenues par lesquelles la communauté internationale s'était approchée à la fois d'un dialogue humanitaire avec les autorités et des populations concernées elles-mêmes.

Ainsi, à la fin mai 2005, le nouveau Ministre de l'Intérieur a réévalué les rapports de son ministère avec les organisations humanitaires. L'UNHCR s'est vu refuser la permission d'entreprendre d'autres missions d'expatriés au sud-est. Le CICR a été informé que ses activités dans les zones frontalières feraient l'objet d'un scrutin

approfondi puisqu'elles semblaient être illégales (c'est à dire, uniquement fondées sur des accords verbaux). Clairement, le mot clé de la nouvelle ère était 'soupçon'.

Les homologues au gouvernement, dont le Ministère de la Santé, traditionnellement plus conciliant, ont joué la carte de la prudence. Le Ministre du Développement Economique et de la Planification Nationale a saisi l'occasion de réaffirmer son autorité sur les agences internationales, un processus qui a mené à la publication des Directives de Coopération controversées en février 2006. En réponse, l'EPNU a soumis au Ministre et à ses homologues un ensemble de Principes Directeurs pour la fourniture d'assistance humanitaire, décrivant les objectifs ainsi que le modus operandi des Nations Unies au Myanmar avec objectifs essentiellement humanitaires.

Malheureusement, cet environnement toujours plus contraignant coïncidait avec une augmentation apparente des besoins humanitaires dans certaines régions du sud-est du Myanmar. La révocation de Khin Nyunt représentait aussi un sérieux revers pour les tentatives de processus de paix avec les insurgés Karen, et les forces armées des deux camps se préparaient à une nouvelle confrontation. L'étincelle s'est produite dans les derniers mois de 2005 dans les régions montagneuses de la Division de Bago Est, provoquant une offensive armée de proportions jamais vues depuis des années et déplaçant des milliers de civils.

Ni l'UNHCR, ni le CICR n'ont eu accès à ces zones de troubles. En juillet 2006, le Premier Ministre a refusé la requête du Haut Commissaire Adjoint aux Réfugiés de permettre à une mission multi-agences d'évaluer les besoins humanitaires résultants de 'l'insurrection et des mesures anti-insurrectionnelles' dans la région. Pendant la même période, le gouvernement a déployé d'extraordinaires efforts pour convaincre à la communauté internationale, par le biais de ses représentants à Yangon, que la situation était sous contrôle, et pour contrer ce qu'il appelait la propagande du KNU. Dans le même propos, le gouvernement portait le blâme sur les insurgés pour toutes les souffrances infligées à la population civile. Il accusait aussi le KNU de déplacer les populations de leurs villages par la force, et de les pousser vers des zones contrôlées par le KNU (dont les camps de réfugiés en Thaïlande) – ce qui constituait une forme de reconnaissance que les déplacements forcés étaient une réalité.

Plus au sud, la fin 2005 et 2006 ont vu des progrès sur le plan humanitaire, ainsi que des revers. Le CICR ne parvenait plus à opérer selon ses normes et à la fin 2006 les seules missions entreprises sur le terrain par l'agence se rapportaient à son programme de réhabilitation par prothèses dont bénéficiaient les militaires du Myanmar ainsi que les civils. Les agences des Nations Unies ont réussi à compléter leurs microprojets pour 2005, et même à renforcer leur présence dans certains cas, mais uniquement par leur personnel local.

Finalement, en avril 2006, l'UNHCR a conclu une nouvelle base légale pour son programme dans le sud-est en signant un Mémorandum d'Accord (MA/LOU) avec le Ministère pour le Progrès des Zones Frontalières et des Races Nationales (connu sous l'acronyme Nataka). Aux termes de cet accord, qui a été reconduit pour une période de deux ans en mi-2007, les groupes ciblés par ce programme dans le sud-est sont 'les communautés touchées par les mouvements de populations' et le personnel de l'agence doit avoir plein accès aux zones couvertes par le projet, assujetti seulement aux considérations de sécurité du personnel. L'UNICEF a aussi ouvert une antenne de bureau dans la capitale de l'Etat de Mon ; cependant, il est toujours impossible d'y mettre en poste un expatrié en permanence.

Nataka est un acteur relativement nouveau dans le sud-est du Myanmar, et son rôle demeure modeste. Là, comme ailleurs dans le pays, c'est le Ministère de la Santé qui possède le plus grand nombre de partenariats opérationnels avec les Nations Unies et les ONG internationales. Par conséquent, c'est dans le secteur de santé que l'aide humanitaire est la plus développée dans le sud-est – quoique ceci soit loin de compenser les carences de services publics.

### Coordination

Depuis la fin 2004, des mécanismes flexibles de coordination ont rassemblé tous les membres de la communauté humanitaire dans le sud-est, principalement afin de faire échange d'informations et de mettre en train un organigramme des acteurs et des activités. Ces informations ont été apportées aux travaux du Groupe de Travail sur les Mouvements de Population (GTMP), établi au sein de l'EPNU en fin 2004. Le GTMP a commissionné une importante étude des déplacements intérieurs et des migrations internes, qui a apporté une typologie très nécessaire des mouvements de population et a fait un certain nombre

de recommandations concrètes à l'EPNU<sup>3</sup>. Le rapport a poussé à consulter davantage les organisations communautaires et à évaluer lesquelles parmi elles étaient les mieux positionnées et équipées pour rejoindre les communautés isolées.

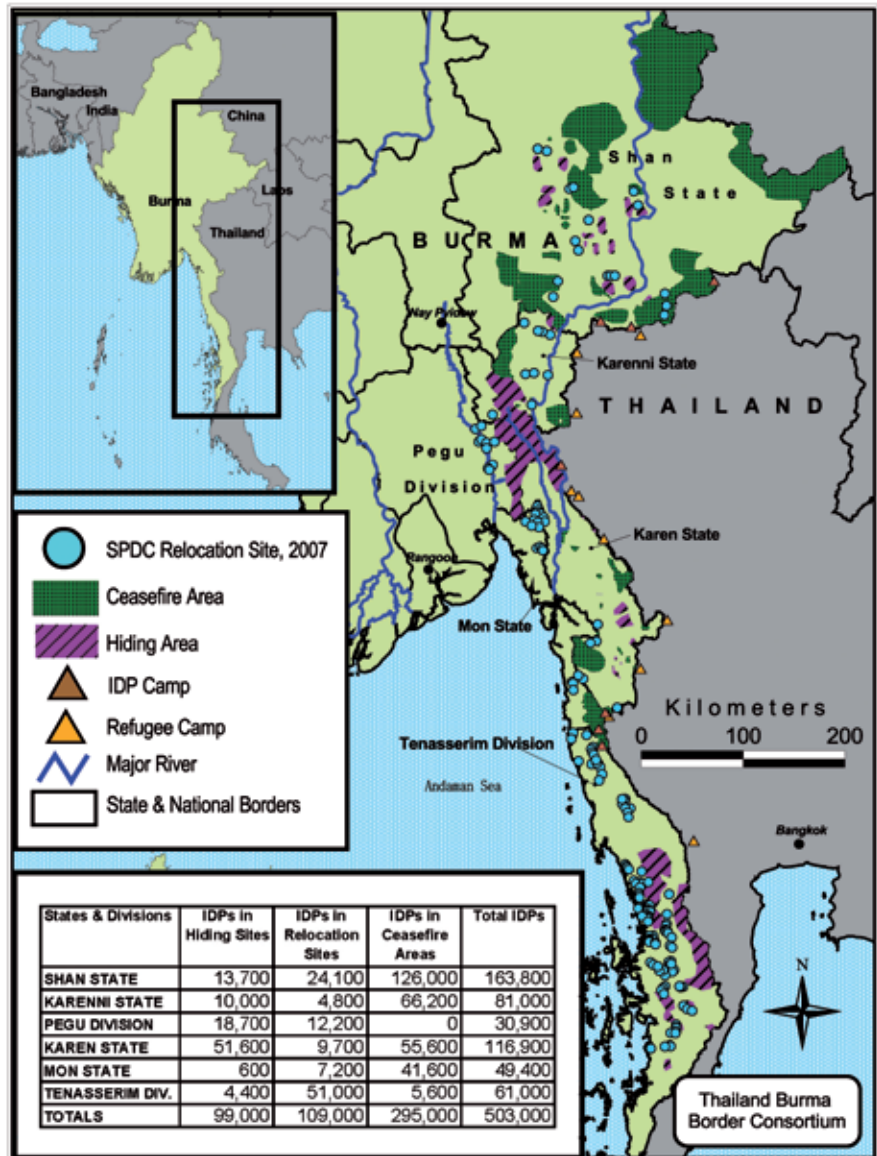
L'établissement de la fonction de Coordinateur de l'action humanitaire dans le cadre des Nations Unies au Myanmar a poussé à l'établissement d'un comité permanent interorganisations (CPI)<sup>4</sup>. À son tour, cela a permis de donner aux ONG une voix importante dans les délibérations sur les stratégies humanitaires. Alors que toutes les ONG et organisations communautaires ne pouvaient pas participer à ce processus, des manières innovatrices de consultation sécurisée avec elles ont assuré qu'elles étaient entendues.

Le rapport du GTMP, coïncidant avec le rapport du TBBC pour 2005 sur les PDF<sup>5</sup>, a aussi fourni l'opportunité d'un premier échange de vues structuré, à Bangkok, entre l'EPNU au Myanmar et les travailleurs frontaliers de Thaïlande. Avec le temps, ces échanges allaient se poursuivre et gagner en fréquence et en profondeur. En 2007, ces réunions de convergence, leur nom adopté, étaient organisées selon des thèmes – avec des discussions spécifiques sur la santé, l'éducation, la subsistance et la protection. Il est rassurant de constater qu'entre les personnes 'à l'intérieur' et 'à l'extérieur', la complémentarité est à l'ordre du jour plutôt que la compétition. Les soupçons persistent pourtant, comme cela se manifeste par le fait que jusqu'à présent, seulement de rares ONG internationales basées au Myanmar ont accepté l'opportunité de conjuguer leurs actions avec les agences basées en Thaïlande.

De manière plus significative, les Nations Unies doivent encore trouver les moyens de tirer les PDI et les autres populations vulnérables dans le sud-est de la plus perniciose des formes 'd'invisibilité', c'est-à-dire le refus d'accepter leur condition, voire leur existence, dans le discours officiel de la junte.

La réaction mécontente au message de la Journée des Nations Unies en octobre 2007 contient une ironie amère; tandis qu'il soulignait la nécessité d'une plus grande coopération entre le Myanmar et le système d'aide des Nations Unies,

**Sites de relocation, zones de clandestinité, zones de cessez-le-feu en Birmanie de l'est, 2007**



le régime a fermé la porte brutalement aux tentatives de dialogue humanitaire, ce que le Coordinateur de l'action humanitaire résident maintenant chassé avait poursuivi vigoureusement tout au long de ses fonctions. Il n'est pas nouveau que les régimes militaires détestent être montrés du doigt dans des communiqués publics. Cela ne veut pas dire que les principes humanitaires ne doivent pas être mis en œuvre, même au Myanmar, de façon innovatrice. Créer un espace humanitaire restera une des missions principales des Nations Unies et de leurs partenaires au Myanmar.

*Jean-François Durieux (jean-francois.durieux@qeh.ox.ac.uk) était le Représentant de l'UNHCR au Myanmar de mai 2005 à septembre 2007. Il enseigne les Droits Humains Internationaux et le droit des Réfugiés au Centre d'Etudes*

*pour les Réfugiés de l'Université d'Oxford. Sivanka Dhanapala (dhanapal@unhcr.org) est Officier Supérieur Régional de l'UNHCR pour les Solutions Durables à Kaboul, Afghanistan.*

*Cet article est écrit en capacité personnelle et ne représente pas nécessairement les opinions des Nations Unies.*

1. L'EPNU comprend le FAO, l'OIT, le PIO, le PNUD, Le FNUAP, l'UNHCR, UNICEF, UNODC, le BNUSAP, le PAM et l'OMS.  
 2. Ministère des Affaires Etrangères, Réponse au Communiqué de l'UNCT au Myanmar, 31 Octobre 2007.  
 3. Ashley South 'La Birmanie: La nature changeante des crises des Déplacements', Document de Travail 39, Février 2007: www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/WP39%20Burma%20AS.pdf  
 4. Où qu'il se trouve un Coordinateur de l'action humanitaire, BCAH demande qu'il se trouve aussi un Comité de coordination inter agences sur le modèle du CPI (www.humanitarianinfo.org/iasc), qui comprend, en sus des membres de l'EPNU, la croix Rouge et de grandes ONG.  
 5. 'Les Déplacements Intérieurs et la Protection dans l'est de la Birmanie', 2005: www.tbcc.org/idps/report-2005-idp-english.pdf

# Définir la « migration forcée » en Birmanie

Plusieurs raisons poussent les Birmans à fuir de chez eux. Cependant, les causes principales de cette fuite déterminent la « catégorie » à laquelle ils appartiennent : « personnes déplacées de l'intérieur » (PDI) ou « migrants économiques ». Un débat s'est formé autour de la situation des personnes qui quittent leur lieu de vie après avoir exploré tous les moyens de subsistance possibles, car il n'est pas clair s'ils doivent être considérés comme PDI selon les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.<sup>1</sup> Ashley South et Andrew Bosson exposent leurs opinions ci-dessous.

Par analogie, ce débat peut aussi s'appliquer aux Birmans en exil. Les Birmans qui vivent hors des camps de réfugiés sont-ils des « migrants économiques » ou plutôt des « réfugiés spontanément installés » ? L'article « Invisibles en Thaïlande » (pp31-33) apporte des éclaircissements sur ce problème.

## Vers une typologie de la migration forcée en Birmanie

Par Ashley South

Il est possible d'identifier globalement trois types de migration forcée en Birmanie, selon les causes ayant provoqué le mouvement de la population :

Type 1 : Déplacement dû à des conflits armés : cela est soit une conséquence directe de la participation aux combats et d'opérations anti-insurrectionnelles, soit parce que les conflits armés ont compromis la sécurité humaine et alimentaire. Cette situation est souvent liée à des violations des droits humains. Ce type de déplacement est visible dans l'État Karen, dans la Division est de Tenasserim, dans le sud de l'État Mon, dans le sud et l'est de l'État Karenni, dans le sud de l'État Shan et dans certaines parties de l'État Chin et de la Division de Sagaing.

Type 2 : Occupation militaire - et déplacement dû au développement : cela est généralement causé par : a) la confiscation des terres - suite à un conflit armé - par l'armée birmane ou d'autres groupes armés, y compris pour des raisons comme l'extraction de ressources naturelles et la construction d'infrastructures, et b) les taxes exorbitantes, le travail forcé et autres abus. Tous les états frontaliers et toutes les divisions sont affectés par la militarisation et/ou les déplacements dus au « développement », ainsi que de nombreuses zones urbaines (y compris dans le contexte du développement touristique et de la « régénération urbaine »).

Les deux types de déplacement ci-dessus sont des produits du conflit. Type 1 est causé directement par les conflits; Type 2 est causé par des conflits latents ou par la menace de l'usage de la force. Dès lors ils causent des migrations forcées et des déplacements internes (selon la définition des Principes directeurs).

Type 3 : Déplacement dû à la fragilité des modes de subsistance : C'est le genre de migration interne ou externe le plus courant, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Birmanie. Les causes principales en sont les politiques et les pratiques inadéquates du gouvernement, une disponibilité limitée de terres cultivables et un accès difficile aux marchés. Tous ces éléments sont à l'origine de l'insécurité alimentaire ainsi que du manque d'éducation et de services de santé. Ces personnes forment un groupe de migrants économiques particulièrement vulnérable.

Ashley South (lerdoh@yahoo.co.uk) est journaliste indépendant et consultant sur les problèmes politiques et militaires en Birmanie et dans l'Asie du Sud-Est. Pour de plus amples informations, veuillez consulter son rapport : « Birmanie : La Nature Changeante des Crises de Déplacement » *Refugee Studies Centre Working Paper No 39, février 2007, disponible en ligne sur: [www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/WP39%20Burma%20AS.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/WP39%20Burma%20AS.pdf)*.

## Le rôle des mesures coercitives dans le déplacement de l'intérieur en Birmanie

Par Andrew Bosson

La migration forcée en Birmanie peut avoir pour origine un événement unique tel qu'un désastre naturel, une attaque militaire ou un ordre de relocalisation ou d'éviction de la part des autorités civiles ou militaires, pour faire place à des projets commerciaux, militaires ou d'infrastructure. De manière générale, ces événements affectent des villages, des communautés ou des quartiers entiers et sont relativement soudains.

Plus souvent, toutefois, le déplacement est causé par une série d'événements, comprenant des mesures coercitives imposées par les autorités, telles que le travail forcé, la confiscation des terres, l'extorsion et l'imposition de pratiques agricoles. Ces mesures, qui constituent de profondes violations des droits humains, s'accumulent les unes aux autres d'année en année, réduisant les moyens de ressource des familles, et ainsi leurs revenus, jusqu'à ce que l'économie du foyer s'effondre et que la meilleure ou la seule option restante soit de partir. Ce processus affecte d'abord les familles les plus pauvres, bien qu'il arrive que la communauté entière migre petit à petit au fil des ans. Ce schéma de « déplacement graduel », dans lequel les individus partent généralement seuls ou en famille, peut être observé dans les régions actuelles de conflit et dans les zones où des cessez-le-feu ont été mis en place, ainsi que dans le reste de la Birmanie. Ces mesures coercitives sont établies dans des contextes où la pauvreté est rampante, où l'inflation est sévère et où les revenus réels sont en déclin. Ce contexte a aussi un impact sur les mesures mises en place, et ces dernières, à leur tour, rendent la situation encore plus difficile.

En d'autres mots, les populations quittent leur lieu de vie à cause d'une multiplicité de facteurs coercitifs et économiques étroitement liés. Il faut donc considérer l'ensemble du processus qui mène au déplacement plutôt qu'une cause unique et immédiate. Lorsque des mesures coercitives sont utilisées, ce qui est généralement le cas en Birmanie, les mouvements de population qui en résultent s'inscrivent complètement dans le cadre des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, même si la situation qui provoque le déplacement - le plus souvent l'insécurité alimentaire - peut aussi être décrit en termes économiques.

Andrew Bosson est un chercheur indépendant. Il est l'auteur de « Migration forcée / déplacements internes en Birmanie, en particulier dans les zones sous contrôle gouvernemental », un rapport écrit en mai 2007 pour le Centre de surveillance des déplacements internes. Disponible en ligne : [www.ibiblio.org/obl/docs4/IDMC-Burma\\_report\\_mai07.pdf](http://www.ibiblio.org/obl/docs4/IDMC-Burma_report_mai07.pdf)

1. [www.brookings.edu/projects/idp/gp\\_page.aspx](http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx)



# Aide humanitaire aux PDI en Birmanie : activités et débats

Ashley South

**Une plus grande compréhension et une meilleure coordination sont nécessaires entre les différents groupes qui travaillent en Birmanie et ceux qui opèrent des deux côtés de la frontière.**

La plupart du travail d'assistance et de plaidoyer - ainsi que la plupart de la recherche - en ce qui concerne la migration forcée en Birmanie se sont concentrés sur la situation dans les zones de conflit le long de la frontière thaïlandaise. Comme les organisations n'ont pas d'accès direct aux zones orientales de la Birmanie affectées par les conflits, elles portent l'assistance en partenariat avec les agences locales.

L'aide apportée aux personnes déplacées de l'intérieur (PDI) de la Birmanie, envoyée de la Thaïlande ou des pays limitrophes, est par définition illégale, car elle remet en question la souveraineté du gouvernement birman (que la plupart des acteurs étrangers considèrent illégitime). Quelques activités sont conduites à partir du Bangladesh ou d'Inde (activités de secours très limitées et documentation des enfreintes aux droits de la personne), ainsi que de la Chine (y compris une assistance médicale discrète). La plupart des groupes transfrontaliers basés en Thaïlande travaillent dans les zones karens mais aussi dans les États Mon et Karenni; un travail de moins grande ampleur est mené dans l'État Shan, à cause des conditions de sécurité et des capacités locales limitées.

Les programmes transfrontaliers fournissent une assistance qui pourrait être qualifiée comme impartiale - dans la mesure où celle-ci est distribuée en fonction des besoins - mais elle est loin d'être neutre. Les réseaux d'assistance transfrontaliers sont étroitement liés avec les groupes d'opposition armés, sur lesquels ils comptent pour la sécurité et la logistique. En fait, la plupart du personnel transfrontalier est membre d'une organisation insurrectionnelle (ou affiliée). De nombreuses ONG et organisations communautaires locales poursuivent aussi un travail de documentation des droits humains et de défense des populations, ainsi que de renforcement des capacités avec plusieurs groupes d'opposition.

Lorsque les groupes ethniques insurrectionnels de la Birmanie ont perdu le contrôle des « zones libérées » restantes au début des années 1990, il n'a plus été possible pour les civils déplacés par les conflits de s'installer derrière les fronts militaires. Ainsi, le nombre de PDI a considérablement augmenté. Grâce à l'aide des ONG internationales et des donateurs qui avaient soutenu les réfugiés de Thaïlande pendant plusieurs décennies, des programmes d'assistance pour les Karen et les Mon ont pu être mis en place. En avril 2002, le budget annuel d'aide transfrontalière a atteint un million de dollars, distribué au travers des Karens établis localement et, dans une moindre mesure, des groupes Karenni et Shan.

L'aide humanitaire à court terme avait pour but de compléter le système de partage du riz et autres mécanismes de survie des villageois, leur offrant une chance de reconstruire leurs communautés une fois la crise immédiate passée. En 2005, plusieurs groupes transfrontaliers ont commencé à mettre en place des initiatives communautaires du développement, étant stimulées par une augmentation du financement offert par le gouvernement américain pour le travail frontalier en 2006. Plusieurs de ces organisations ont aussi mis en place des programmes d'éducation et de santé, parfois très complets, en partenariat avec les communautés locales.<sup>1</sup>

## Travailler en Birmanie

Les projets internationaux de secours et de développement en Birmanie restent rares aujourd'hui. La démarche à long terme des organisations internationales et des organes de l'ONU basés à Yangon est celle d'une expansion progressive vers les zones du pays touchées par les conflits : ils mettent d'abord en place des programmes dans les zones adjacentes aux capitales des États puis s'étendent progressivement vers des régions plus éloignées, mais jamais dans les zones où les conflits sont les plus violents. Toutefois, ces derniers mois, le gouvernement militaire a pris des

mesures pour restreindre encore plus les activités de la plupart des organisations humanitaires présentes dans le pays.

Très peu d'organisations internationales en opération dans les zones birmanes contrôlées par le gouvernement mettent en place des programmes qui visent spécifiquement les PDI. Cela est dû d'un côté à la sensibilité du problème; d'un autre côté, cela dénote une méconnaissance de la nature et de l'étendue de la crise du déplacement en Birmanie.

Depuis la fin des années 1990, les organisations internationales en Birmanie ont commencé à se rendre compte des avantages du travail en partenariat avec les ONG et organisations communautaires locales, afin de gagner accès aux communautés éloignées et vulnérables. Pendant cette période, en Birmanie, une variété de groupes issus de la société civile ont vu le jour entre les communautés ethniques nationales ou au sein de celles-ci, en partie grâce aux nombreux cessez-le-feu négociés entre le gouvernement et la plupart des groupes armés. Ces réseaux de la société civile comprennent des groupes religieux et des associations villageoises traditionnelles, ainsi que des organisations plus formelles.

De tels acteurs locaux ont accès aux zones de conflit qui se trouvent hors de la portée des organisations internationales. Leurs activités de secours et de développement revêtent la forme d'initiatives d'auto-assistance, des entreprises par des réseaux de familles élargies et de clans ethniques, ainsi que de programmes plus systématiques mis en place par les ONG locales et les groupes communautaires. Les secours apportés comprennent généralement de la nourriture, des fournitures médicales (y compris des équipes mobiles de travail de proximité) et des activités de relèvement des communautés. En particulier, on peut noter trois réseaux paroissiaux différents qui travaillent avec les PDI et ont développé des capacités sophistiquées pour évaluer les besoins de ceux-ci et pour surveiller et évaluer l'impact de l'assistance apportée.

Les dirigeants locaux, qui peuvent s'engager auprès des personnalités du pouvoir (par exemple l'armée birmane et les commandants du groupe des cessez-le-feu), entreprennent aussi un travail important de protection afin d'améliorer les conditions des communautés vulnérables. Leurs interventions ont pour but, par exemple, de persuader les autorités à ne pas déporter les civils ou de ne pas forcer un village au travail, ou encore de laisser entrer l'aide humanitaire apportée par des organisations internationales ou, plus souvent des ONG locales ou des organisations communautaires.

Les acteurs de la société civile peuvent aussi fournir des informations sur les droits de la personne à des contacts à Yangon ou en Thaïlande. De tels

« réseaux de protection et de mobilisation » informels permettent de prévenir certaines violations des droits de la personne car, par exemple, les commandants de l'armée hésitent parfois à utiliser le travail forcé dans des zones où cette information risque d'être communiquée à des groupes basés en Thaïlande.

### Conclusion

Les organisations travaillant hors de la Birmanie, en particulier les groupes d'opposants exilés et leurs réseaux de soutien et de pression, doivent être encouragés à mieux comprendre le travail important d'assistance et de protection couramment entrepris, malgré les restrictions du gouvernement, par les acteurs de la société civile en Birmanie. Les organisations travaillant depuis la Birmanie ne peuvent pas se permettre

d'être aussi hardies dans leur rôle de protection et de défense que celles basées en Thaïlande ou ailleurs. Toutefois, la présence de personnel d'organisations locales et internationales dans les zones de conflit peut aider à la création d'un « espace humanitaire », permettant de s'engager dans des actions souterraines de défense des populations avec des autorités nationales, étatiques et locales.

*Ashley South (lerdoh@yahoo.co.uk) est journaliste indépendant et consultant sur les problèmes politiques et militaires en Birmanie et dans l'Asie du Sud-Est.*

1. Le montant total de l'aide apportée par des organisations internationales à la Birmanie est d'environ 250 millions de dollars (moins de 5 dollars par personne), alors que le budget des organisations internationales à la frontière thaïlandaise est d'environ 50 millions de dollars - pour une population de réfugiés de 150.000 personnes environ - dont 7 millions sont dépensés en opérations transfrontalières.

## Soutenir les stratégies de résistance des personnes déplacées de l'intérieur

Poe Shan K Phan et Stephen Hull

**Qu'ils vivent cachés ou sous le contrôle de l'armée, les villageois déplacés de l'Etat de Karen et d'autres zones rurales en Birmanie ont fait preuve de courage et d'innovation dans leur réponse et dans leur résistance aux abus militaires. Ils ont besoin d'une aide d'urgence accrue mais ce sont eux qui doivent déterminer le sens de toute intervention.**

Une fausse représentation extérieure du conflit et des déplacements en Birmanie de l'est décrit simplement une guerre civile entre l'armée du SPDC et des groupes d'opposition armés comme l'Armée Nationale de Libération du Karen (KNLA), les civils étant des victimes non voulues et les déplacements un effet collatéral des conflits armés. Toutefois, un examen plus approfondi de la situation, qui écoute les dires des civils eux-mêmes, montre que cela n'est pas le cas. En fait, l'armée du SPDC a largement concentré ses campagnes militaires contre les communautés civiles et dans bien des cas s'est efforcée d'éviter les patrouilles du KNLA.

Pour leurs opérations de tous les jours, les unités militaires du SPDC actives dans l'État du Karen dépendent du travail, de l'argent, de la nourriture et d'autres produits qu'elles tirent de la population locale par diverses formes de travaux forcés et d'extorsion. Dans les zones qui

ne sont pas sous contrôle militaire, en particulier les régions plus montagneuses du Nord de l'Etat de Karen, l'armée du SPDC a éprouvé des difficultés à imposer ses exigences et, en conséquence, a cherché à transférer de force les diverses communautés rurales vers des sites de déplacement restreints où il est plus facile de les exploiter. Cette stratégie a érodé la subsistance des villageois en les empêchant de se déplacer pour travailler ou faire du commerce et en demandant qu'ils soumettent leur argent et leurs ressources au personnel militaire, et qu'ils se détournent de leurs activités personnelles pour répondre aux demandes de travaux forcés du SPDC. Avec le temps, cette multiplication d'abus a exacerbé la pauvreté, accru la malnutrition et empiré la crise humanitaire dans la région.

Conscient des conditions de vie sous le contrôle de l'armée, beaucoup de villageois ont donc fait le choix de vivre cachés. En échappant aux demandes et

aux restrictions, les villageois reprennent leur droit à la liberté de tels abus, mais aussi affaiblissent les opérations des unités locales de l'armée et ainsi frustrent l'étendue de la militarisation dans l'Etat du Karen. En retour, le SPDC estime que ces villageois cachés sont des ennemis de l'Etat et fait d'eux la cible de campagnes militaires, leur tirant dessus à vue et en brûlant leurs habitations, leurs champs et leurs réserves de nourriture.

### Les personnes déplacées de l'intérieur en tant qu'acteurs politiques

La plupart des villageois déplacés dans l'Etat du Karen pourraient vivre sous la domination du SPDC, en principe. Le fait que de si nombreux civils demeurent déplacés dans des endroits cachés montre le désir des villageois de vivre libres du contrôle oppressif, ainsi que leur succès dans la résistance aux efforts de l'armée du SPDC à imposer ce contrôle. La fuite dans les forêts n'est donc pas un acte de peur et de désespoir mais une manière courageuse de résister au contrôle du SPDC. Ceux qui ne peuvent pas fuir résistent de diverses façons, par actions subversives tous les jours et par refus d'obéissance pour mitiger les exigences et des restrictions qui leur sont imposées ou s'en défilent totalement.

En plus de l'acte de fuite en lui-même, les villageois ont élaboré d'autres stratégies de riposte. Par exemple, ceux qui sont restés dans les villages mais qui savent qu'ils devront fuir cachent les réserves de riz dans des endroits secrets des forêts, et construisent des abris camouflés où ils peuvent s'échapper lors de l'arrivée soudaine des troupes du SPDC. A l'aide d'un système d'alerte avancé pour se relayer les messages entre communautés, les villageois peuvent être informés de l'arrivée prochaine de troupes et donc peuvent rassembler leurs possessions et partir vers la forêt avant l'arrivée des soldats sur place. En arrivant sur les sites cachés relativement sécurisés, les communautés déplacées ont vite fait de rétablir des écoles afin d'éduquer leurs enfants et de fournir un semblant de structure malgré les interruptions d'une existence en cavale. Les villageois partagent le riz avec d'autres qui n'ont pas pu apporter de réserves suffisantes. S'ils s'attendent à rester plus longtemps sur un endroit caché, les villageois établissent souvent de petites rizières à flanc de colline ou cultivent la cardamome, les noix d'arec ou d'autres cultures qui, étant relativement petites et durables, représentent des produits de commerce pratiques pour les communautés déplacées.

Grâce à leur connaissance traditionnelle de leur environnement, les villageois ont pu concocter des remèdes naturels pour une variété de maladies en utilisant des ingrédients disponibles sur place. Alors que le SPDC impose des restrictions très sévères sur les déplacements et le commerce, l'établissement de 'marchés de la jungle' temporaires et clandestins permet aux villageois déplacés et cachés de commercer avec ceux qui sont sous le contrôle de l'armée. Les villageois déplacés cherchent aussi activement à prendre contact avec les groupes d'aide locaux offrant le soutien en soins médicaux, en enseignement et en nourriture. Des mouchards civils observant la présence militaire dans leurs villages abandonnés informent les autres lorsque des patrouilles de l'armée quittent les lieux, rendant ainsi possible le retour pour reprendre possession de leurs habitations et de leurs terres, ou tout au moins de récupérer des objets laissés lors de la fuite.

Dans le contexte des efforts de la part du SPDC à contrôler et à exploiter la population civile et des efforts de la part des villageois à résister à ce contrôle, les recherches de subsistance, la santé, l'éducation et d'autres programmes

sociaux en dehors du contrôle de l'armée deviennent une action hautement politisée. Cela étant, l'assistance aux communautés déplacées devient aussi une action politisée. Alors que les programmes d'assistance soutiennent les efforts de survie des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) cachées, ils posent un défi direct efforts du régime à contrôler les populations civiles et le SPDC voit cette assistance avec hostilité. Le fait de reconnaître le droit des personnes déplacées à résister aux abus de l'armée est un aspect nécessaire en vue de tenter à répondre à leurs divers besoins. Une intervention extérieure cherchant à rapatrier, à réinstaller et à réintégrer les communautés déplacées dans les villages et les lieux de réinstallation contrôlés par le SPDC, tout en fournissant de l'assistance par la voie du SPDC ne ferait que renforcer le SPDC et affaiblir les villageois. Par contraste, l'assistance donnée directement aux communautés civiles en dehors des voies sous le contrôle de l'armée renforce la position des villageois vis-à-vis de l'armée.

### La capacité d'action des villages

Alors que la sensibilisation internationale à la situation des droits humains en Birmanie rurale s'est accrue dans les dernières années, il s'est produit une tendance à représenter de manière simpliste les villageois comme les 'victimes' sans défense qui ne possèdent ni le savoir ni les moyens de répondre à leurs propres besoins. Cependant, des milliers d'interviews menées par le Groupe des Droits Humains au Karen (KNRG<sup>1</sup>) auprès des populations locales ont clairement montré que les villageois ont des opinions établies sur ce qui doit être fait afin d'améliorer leur situation et comment ces buts sont réalisables dans la pratique. En réponse à ce que les villageois nous ont dit, le KHRG a présenté son projet 'Capacité d'action des villages' en 2005. Ce projet comporte deux éléments : premièrement, de documenter leurs histoires vécues sur les efforts accomplis pour résister aux abus – ainsi que les abus auxquels les communautés rurales font face-, et deuxièmement, d'aider les villageois à identifier et à renforcer leurs stratégies de résistance.

Dans nos ateliers de 'Capacité d'action des villages', avec l'aide de chercheurs sur le terrain du KHRG en tant que



Villageois déplacés fuyant le SPDC dans le District de Toongoo.

facilitateurs, les villageois discutent de leurs perceptions des droits humains et des événements locaux ; ils sont sensibilisés aux normes internationales des droits humains et ils explorent comment ils s'appliquent à leur propre situation. Ils sont encouragés à reconnaître, et à discuter, de ce qu'ils font déjà pour répondre et résister aux abus des droits humains, et finalement, à discuter de façons de renforcer, d'étendre et de mettre en application des stratégies locales. Le but n'est pas 'd'enseigner' les droits humains aux villageois mais de leur faire penser plus consciemment aux droits humains, de les aider à reconnaître comment ils revendiquent déjà leurs droits et de catalyser les discussions sur les manières de renforcer leurs stratégies. L'espoir est que ces ateliers seront le point de départ d'un processus par lequel les villageois partageront et discuteront des démarches entre eux, et feront l'essai de nouvelles démarches au besoin.

Plus les villageois renforcent leurs propres stratégies et revendiquent leurs droits, plus ils seront vus comme des acteurs prenant part aux processus et aux décisions qui les touchent. A leur tour, les acteurs locaux et internationaux seront encouragés à œuvrer de manière à renforcer les stratégies des villageois, plutôt que leur imposer des stratégies.

*Poe Shan K Phan (poeshan@khr.org) est Directeur des Opérations du Karen Human Rights Group (KHRG www.khr.org) et une ancienne PDI de la Birmanie de l'est. Stephen Hull (stephen@khr.org) est chercheur auprès du KHRG. Nos remerciements à Jennifer Haigh, membre du personnel du KHRG pour son assistance.*

*Pour des mises à jour par e-mail sur les nouveaux rapports du KHRG, veuillez vous rendre sur [www.khr.org](http://www.khr.org).*

1. [www.khr.org](http://www.khr.org)

# Les réponses à l'urgence chronique en Birmanie de l'est

le Consortium Frontalier entre la Birmanie et la Thaïlande (TBBC)

## Les agences humanitaires et les organisations communautaires travaillent en partenariat pour porter assistance aux communautés éloignées dans les zones les plus contestées de la Birmanie de l'est.

Les réponses humanitaires à cette urgence chronique proviennent d'agences basées en Birmanie et d'agences basées dans les pays avoisinants œuvrant discrètement à travers des frontières nationales. Les restrictions placées par le gouvernement sur les mouvements et sur les programmes du personnel international dans les régions éloignées ont été formalisées dans un ensemble de directives pour les agences humanitaires en 2006. Ces règlements de la part du gouvernement ont été particulièrement contraignants pour les agences qui considèrent la présence d'expatriés sur le terrain comme une priorité dans la stratégie de protection.

Ironiquement, la contraction de l'espace humanitaire est à même d'offrir aux agences basées en Birmanie des opportunités de renforcer leurs stratégies de réaction en se concentrant davantage sur le développement du personnel national et de partenariats avec les organisations communautaires. À l'instar des opérations frontalières qui ont été mises en œuvre pendant plus de dix ans par les organisations communautaires en première instance, les réponses humanitaires des agences basées dans les pays des zones touchées par les conflits sont désormais plus dépendantes des capacités locales. Par exemple, la communauté internationale dépend désormais d'études menées par les organisations communautaires afin de juger du niveau de vulnérabilité dans les zones contestées.

Le défi réside dans la manière d'élargir l'espace humanitaire dans les zones de l'est de la Birmanie où les conflits se poursuivent. Pour les agences et les gouvernements qui dialoguent avec la junte militaire, ceci demande une expansion géographique de l'accès et le relâchement des restrictions sur le suivi, ainsi que le dialogue au niveau politique sur la protection des civils contre les abus et les violences systématiques. Jusqu'à ce que de telles concessions

soient accordées, la manière primaire de rejoindre les communautés les plus vulnérables dans l'est de la Birmanie reste la traversée des frontières.

### L'assistance transfrontalière

Les agences à l'intérieur du pays peuvent rejoindre les zones les plus stables, et quelques communautés de personnes déplacées dans des lieux de relocation contrôlés par le gouvernement et dans des zones ethniques de cessez-le-feu, mais l'échelle et l'étendue de cette assistance restent limitées. Non seulement l'aide transfrontière arrive sur ces zones, mais elle est aussi le moyen d'accès principal aux communautés qui se cachent des patrouilles du Conseil de la Paix et Développement dans les zones les plus instables. En 2007, environ 7 millions de dollars ont été débloqués vers des initiatives transfrontières de soutien à la subsistance, aux soins médicaux, à l'éducation, aux droits de la personne, à la protection de l'environnement, aux médias indépendants et à la réhabilitation de la communauté.

Le soutien à la subsistance est le secteur le plus important de l'assistance transfrontière, qui comprend l'aide alimentaire aux camps situés près de la frontière, ainsi que des transferts de fonds vers les communautés plus à l'intérieur de la Birmanie. Parmi les avantages des transferts de fonds se trouvent la facilité de mobilité, la rapidité et la sécurité permettant aux bénéficiaires plutôt qu'aux agences d'établir les priorités dans leurs besoins, et soutenant les efforts de paix en renforçant les marchés éloignés qui maintiennent des liens économiques et sociaux entre les lignes des conflits politiques.

Les deux autres secteurs principaux sont les programmes d'éducation et de santé. À l'instar des agences humanitaires à l'intérieur de la Birmanie qui donnent un soutien technique aux ministères pertinents du Conseil de la Paix et

Développement, l'assistance transfrontière est mise en œuvre grâce aux capacités des départements d'éducation et de santé établis par les nationalités ethniques, tout en les développant. Ceci est accompagné de démarches informelles de soutien à la santé et à l'éducation comme le soutien aux sages-femmes traditionnelles, à l'éducation dans les monastères et au développement de programmes de premier-âge.

A un moindre degré, l'aide est dirigée vers la protection des civils pris dans les conflits et à la promotion de la société civile. Tandis que les 'citoyens-journalistes' ont disséminé des informations sans censure durant la Révolution Safran de 2007, les organisations communautaires ethniques ont résisté à la suppression des droits civils et politiques fondamentaux en Birmanie en travaillant au travers des frontières à documenter les abus excessifs des droits humains. Dans certaines communautés, malgré les conflits continuels, il a aussi été possible de compléter les activités de secours d'urgence par le développement du capital social et la réhabilitation des avoirs naturels, physiques et sociaux.

Compte tenu du manque de légitimité politique du régime militaire, même les agences de l'ONU en Birmanie ont contesté la pertinence du principe directeur de neutralité<sup>1</sup>. L'usage courant d'escortes armées pour sécuriser l'accès des fournitures d'assistance transfrontière est un autre aspect de ce débat. Le Bureau de la Coordination des affaires humaines (BCAH) des Nations Unies a reconnu que celles-ci sont des circonstances extraordinaires exigeant des escortes armées pour les convois d'aide humanitaire<sup>2</sup>. Le contexte dans les zones touchées par les conflits dans l'est de la Birmanie contient ces circonstances exceptionnelles et justifie l'usage d'escortes armées. Durant les dernières années, des circonstances similaires ont mené les ONG à faire usage d'escortes armées pour délivrer de l'assistance humanitaire dans le nord de l'Irak, en Somalie, en Tchétchénie et dans le nord du Kenya.



PDI terrés dans les forêts en Birmanie de l'Est ; 2007.

Committee for Internally Displaced Karen People (CIDKP)

### Les défis stratégiques

Les programmes d'aide transfrontière dans l'est de la Birmanie ont répondu au défi de s'assurer que l'aide ne prolonge pas les violences et les abus par inadvertance de trois différentes façons. Premièrement, les programmes les plus larges sont établis sur des accords formalisés dans lesquels les principes humanitaires et les responsabilités respectives sont clarifiés. Ces accords reconnaissent que le parti d'opposition ethnique pertinent sécurise l'accès, tandis que les décisions sur la distribution de l'aide restent le domaine indépendant des agences humanitaires locales. Les agences doivent aussi redoubler d'efforts à promouvoir la sensibilisation de leurs obligations aux termes des lois humanitaires internationales parmi les acteurs armés non-gouvernementaux. Deuxièmement, des évaluations de risques avant, et des évaluations d'impact après, la distribution de l'aide assurent le suivi des possibilités de répercussions négatives pour les villageois à l'instigation des groupes armés. Troisièmement, des études indépendantes sur le terrain ont été menées auprès des bénéficiaires et des non-bénéficiaires des programmes afin d'obtenir une représentation plus claire de l'impact de l'assistance transfrontière. Ces études identifient des impacts puissants et positifs dans la mitigation des conflits et la promotion des capacités locales ainsi que des liens pour la paix.

Parmi les défis institutionnels figurent la promotion du partage des informations et la coordination entre les agences

humanitaires basées des deux 'côtés' du conflit, c'est à dire transfrontières et à l'intérieur du pays. Alors qu'il n'existe qu'un chevauchement minimal entre les services à présent, cela est plutôt dû aux restrictions à l'accès et au financement qu'à une coordination active. Le degré de confiance et de dialogue entre les agences humanitaires transfrontières s'est accru de manière significative durant les dernières années. Cependant, il faut accomplir des efforts supplémentaires pour venir à bout de contraintes continues telles que les difficultés de logistique (dont les restrictions sur les visas et la censure), les risques politiques (par association avec les 'informants du gouvernement' ou les 'sympathisants avec les rebelles') et les contraintes budgétaires (causées par la 'compétition' pour les fonds).

Pour les donateurs, il demeure un défi stratégique dans la manière de réconcilier la nécessité de programmes à l'échelle nationale d'éradication de la pauvreté et de réponses d'urgence au conflit chronique perdurant dans l'est de la Birmanie. Il est important de réaliser un équilibre entre les nombres si importants de population appauvrie par des décennies de piètre gouvernance et l'impératif humanitaire d'établir les priorités des ressources pour les groupes les plus vulnérables. Dans l'attente d'une solution politique, restreindre les agences transfrontières à des réponses de secours d'urgence ne serait qu'une solution à court terme. Le potentiel de toute transition depuis le secours vers le développement de l'assistance, puis vers

des moyens d'existence durables sera plutôt mieux servi par le développement d'un continuum des capacités de réponse des deux 'côtés' du conflit.

En attendant, alors que la communauté internationale dépend toujours des organisations communautaires ethniques pour rejoindre et donner assistance aux groupes les plus vulnérables dans l'est de la Birmanie, il est essentiel que les donateurs et les agences des nations-Unies reconnaissent et soutiennent les capacités locales d'aide transfrontalière. Il est tout aussi vital que les pressions diplomatiques soient intensifiées pour l'expansion de l'espace humanitaire dans les zones touchées par les conflits.

*Cet article a été écrit par l'Equipe de Recherche sur les Déplacements (tbbc@tbbc.org) du Consortium de la Frontière entre le Birmanie et la Thaïlande (www.tbbc.org). Le TBBC comprend 11 ONG et fournit de l'alimentation, de l'abri et de l'aide non-alimentaire aux réfugiés et aux populations déplacées en Birmanie. Le TBBC est aussi engagé à la recherche des racines profondes des déplacements et des flux de réfugiés.*

1. Equipe de Pays de l'ONU, 22 avril 2005, 'Cadre stratégique pour les agences de l'ONU au Myanmar, Yangon' ['Strategic framework for UN Agencies in Myanmar, Yangon']. [www.unicef.org/about/execboard/files/Myanmar\\_UNDAF.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/Myanmar_UNDAF.pdf)

2. BCAH de l'ONU, 14 Septembre 2001, 'Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines' [Document de discussion et directives non-prescriptives sur l'usage d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires] [www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts\\_Sept2001.pdf](http://www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts_Sept2001.pdf)

# Santé reproductive en Birmanie: priorité à l'action

John Bercow

**En Birmanie, les dépenses de santé annuelles ne dépassent pas 0,50 dollars par personne,<sup>1</sup> selon des estimations. Rien d'étonnant donc à ce que la situation santé du pays soit la plus déplorable de la région. Et ce constat touche particulièrement la santé reproductive.**

La Birmanie a urgemment besoin d'améliorer ses services en santé reproductive. Le taux de mortalité maternelle, de 360 décès pour 100 000 naissances vivantes,<sup>2</sup> n'est pas le plus élevé de la région, mais nombreux sont ceux qui pensent que ce chiffre ne reflète pas la réalité. La contraception n'est pas très pratiquée, et les usages varient grandement selon les régions : les femmes qui vivent dans les zones les plus ravagées par les conflits ont moins tendance à recourir à un moyen de contraception moderne que celles qui habitent dans la région des plaines centrales. Dans l'Etat d'Arakan, très peuplé de réfugiés en retour des camps du Bangladesh ou de personnes déplacées, le taux de prévalence contraceptive est particulièrement bas parmi les femmes mariées.

Le gouvernement birman a affirmé qu'il s'efforçait de remplir les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015, et qu'il s'attachait en priorité à réduire la mortalité maternelle de 75% pour 2008 (OMD 5). Cependant, les services de santé reproductive en Birmanie restent essentiellement disponibles en approvisionnement privé et ne restent accessible qu'à ceux qui en ont les moyens. Dans les zones rurales, les services disponibles sont limités, et les régions frontalières sont particulièrement mal loties.

Malgré le clame du gouvernement qu'il se concentre sur l'OMD 5, il entonne régulièrement un refrain nataliste – ce qui constitue un obstacle majeur à l'usage de la contraception. Dans un discours récent, le Président du Conseil d'Etat pour la Paix et le Développement a clairement formulé le souhait d'augmenter significativement la population, plaçant la barre à 100 millions (près du double de la population actuelle). Rien d'étonnant, donc, à ce que les contraceptifs ne soient pas largement disponibles dans les centres de santé gouvernementaux ; par conséquent le secteur privé est la source principale de

fournitures contraceptives en Birmanie. Cet état de fait affecte particulièrement les femmes qui vivent dans les Etats touchés par le conflit et dans les zones frontalières, où les cabinets médicaux et dispensaires privés sont rares, et où les agences internationales sont moins en mesure d'intervenir. En outre, il y existe des limitations sévères sur le planning familial à long terme.

Sans accès aux services de planification familiale, les grossesses ont donc tendance à intervenir trop tôt, trop souvent, en trop grand nombre mais aussi trop tard dans la vie d'une femme : quatre facteurs principaux qui augmentent le risque de décès de la mère et du bébé à la naissance. Le manque de planning familial cause aussi les grossesses involontaires, et avec elles la possibilité d'avortements dangereux. Enfin, malgré les efforts de certaines agences nationales et internationales, le taux de prévalence VIH est l'un des plus élevés de la région.

## Services santé reproductive dans la zone frontalière

Un certain nombre d'agences présentes sur la frontière birmano-thaïlandaise travaillent à offrir des services en matière de santé reproductive. Mais l'impact de ces efforts est limité car les agences n'atteignent que les réfugiés qui vivent dans les camps. En effet, depuis les années 1990, la situation s'est nettement améliorée dans les camps : la plupart des sites disposent d'un service obstétrique d'urgence ouvert 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Mais l'usage de la contraception est toujours restreint. On rapporte un taux avortements dangereux très élevé, avec la mortalité et la morbidité qui en résultent inévitablement.

Ce qui fait particulièrement défaut, c'est l'éducation dans le domaine de la santé sexuelle et de la reproduction (SSR). Nombreux sont les réfugiés qui n'ont que des connaissances rudimentaires en matière de contraception, même en ce qui concerne les méthodes de base. Nombreux

sont ceux qui ignorent comment se protéger contre les infections sexuellement transmissibles et en particulier contre le VIH. Les jeunes femmes sont particulièrement vulnérables, car elles risquent d'être forcées de se prostituer dans l'un des nombreux établissements de Thaïlande occidentale.

Il y a donc, en matière de santé reproductive, un fossé profond entre les besoins et les offres proposées aux populations de PDI et aux réfugiés en Birmanie, en Thaïlande et au Bangladesh. Les besoins sont les suivants :

- Formation et développement de personnel compétent, mise à disposition et d'équipements et de produits nécessaires
- Développement ou mise à jour de programmes politiques et de guides d'action pertinents
- Action d'encouragement auprès du gouvernement birman afin qu'il reconnaisse – malgré sa position nataliste – l'importance du planning familial pour la réduction de la mortalité maternelle.

## Réponse politique

Le gouvernement britannique est l'un des principaux donateurs en Birmanie. Son département pour le développement international (DFID) a préféré se mettre en cheville avec des agences des Nations Unies, des ONG locales et internationales plutôt que de financer le gouvernement birman directement, afin de s'assurer que les fonds ne sont pas détournés au profit de ce régime répressif et illégitime.

En 2007, le Comité pour le développement international du Parlement britannique<sup>3</sup> a mené une enquête sur l'assistance du DFID aux réfugiés et PDI birmans le long de la frontière thaïlandaise: les recommandations ont été publiées en octobre 2007.<sup>4</sup> Le rapport indique les régions ayant le plus besoin de soutien, y compris en matière de santé sexuelle et reproductive. Deux fonds internationaux, d'une part le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et d'autre part la FHAM (Fund for HIV and AIDS in Myanmar),<sup>5</sup> ont constaté la nécessité de travailler en collaboration avec des ONG nationales et internationales tout en reconnaissant que cette méthode même

pouvait empêcher une action généralisée au niveau national, au détriment des groupes de population les plus vulnérables.

Quoi qu'il en soit, le fait est nouveau: à présent, les donateurs admettent qu'il est nécessaire de soutenir les ONG et les organisations locales en Birmanie. Comme dans le reste du monde, ce sont les PDI qui ne vivent pas dans des camps, et qui ne sont pas reconnus comme déplacés, qui souffrent du plus mauvais accès aux services.

Le Comité britannique pour le développement international recommande de quadrupler l'aide en direction de la Birmanie, en insistant cependant sur le fait que le véritable défi, pour les organismes donateurs, sera de trouver des partenaires de développement qui soient efficacement en mesure de proposer des services de SR dans le pays, en plus des ONG qui opèrent de part et d'autre de la frontière birmano-thaïlandaise.

*John Bercow (BERCOWJ@parliament.uk) est membre du parlement britannique et président du groupe parlementaire interpartis pour la démocratie en Birmanie. Il appartient également au Comité britannique pour le développement international.*

1. [www.burmacampaign.org.uk/total\\_report.html#8](http://www.burmacampaign.org.uk/total_report.html#8)
2. UNFPA, 2007
3. [www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/international\\_development.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/international_development.cfm)
4. [www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmintdev/1070/107002.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmintdev/1070/107002.htm)
5. <http://myanmar.unfpa.org/projects.htm>

## L'expérience des réfugiés karenni

Sandra Dudley

**Les objets matériels et les actions pour les créer et pour les utiliser sont un élément fondamental de la manière dont les migrants forcés, loin d'être des victimes passives des circonstances, cherchent à tirer le meilleur parti de leur déplacement –et y établir une demeure.**

Les karenni forment le deuxième groupe par nombre restant dans les camps en Thaïlande et il s'en trouvait environ 23 000 vers la fin 2007, à peu près 13% de la population totale de réfugiés birmanis.<sup>1</sup> Les conditions humanitaires dans l'Etat Karenni sont très mauvaises, selon tous les échos, même par comparaison avec les normes de bas niveau de la Birmanie.

Le leadership des réfugiés karenni est dominée par le Parti National Progressiste Karenni (KNPP), qui maintient son engagement à l'opposition armée au régime Birman. Il existe aussi divers autres groupes armés se disputant le contrôle du territoire, des ressources et des personnes à l'intérieur de l'Etat Karenni. L'idéologie de haut vol est souvent perdue de vue alors que les conflits et leurs conséquences sur les populations civiles deviennent le quotidien et finissent par contrôler les mouvements des déplacements. Par exemple, durant les quatre années entre 1996 et 2000, on estime que plus de 15% de la population de l'Etat Karenni ont été déplacés à la suite d'activités militaires.<sup>2</sup>

Les structures de base de la fourniture d'assistance aux réfugiés karenni a relativement peu changé pendant les douze dernières années, malgré l'accroissement de la population des camps, les assimilations de camps et le renforcement physique et administratif plus sévère de toutes les frontières pour les réfugiés depuis 1998. Le programme de réinstallation de l'UNHCR, bien

qu'il soit une approche faisable pour adresser le déplacement prolongé, a augmenté l'inquiétude et les tensions dans les camps de réfugiés. Il n'est donc pas surprenant que l'existence des réfugiés karenni devienne de plus en plus problématique – et en conséquence, toutes les agences semblent identifier et chercher une réponse à une importante augmentation des problèmes de santé mentale ainsi que sociaux et légaux, et à y répondre de diverses manières.

### 'Matérialiser' l'exil

Il est inévitable que les déplacements compliquent les rapports des personnes avec les objets et les lieux, et les rapports entre elles. Afin de vivre aussi 'normalement' que possible dans un nouvel environnement, les réfugiés karenni cherchent à le rendre matériellement aussi familier que l'ancien. Ce faisant, ils cherchent à connecter deux points dans l'espace (le camp de réfugiés 'ici' et le pré-exil 'là-bas') et deux périodes dans le temps (le déplacement 'maintenant' et la pré-migration 'avant'). Les connections sont constamment renouvelées par des pratiques rituelles, l'habillement, la nourriture et une myriade d'activités quotidiennes. Essentiellement, cela revient à créer une forme, pour autant défectueuse, du foyer d'origine – un endroit où les personnes se sentent bien et qui reste intrinsèquement lié à leur personnalité et à leur condition perçue. Tandis qu'il est contre-productif de la part des

agences de secours et des anthropologues d'idéaliser les environnements que les réfugiés ont quittés, c'est précisément ce que font souvent les réfugiés. Cela donne un sens à leur expérience et rend le présent plus supportable.

L'expérience culturelle des déplacements se réfléchit dans la manière dont les réfugiés se comportent dans l'environnement physique dont ils font partie. Par exemple, comment la vie dans les camps s'accorde-t-elle avec l'esthétique culturelle de la 'bonne' ou 'meilleure' façon de vivre et de se sentir ? De quelles manières les souvenirs réels ou imaginaires du foyer quitté influencent-ils la façon dont les réfugiés cherchent à créer un sens du foyer dans les camps ? Quels objets matériels et quels aspects de leur environnement physique (s'il en existe) sont-ils importants dans ces processus, et pourquoi ? Quelle est la sensation physique d'être un réfugié ?

Au moins trois éléments dans l'interaction humaine avec l'environnement physique sont devenus particulièrement significatifs dans les déplacements forcés des karenni. Premièrement, les opportunités de reproduire les actions physiques familiaires du passé, comme la construction de maisons et d'autres processus créatifs réalisables dans les camps, sont importantes – et non seulement parce qu'elles soulagent l'ennui et l'anxiété du déplacement et apportent aussi des objets physiques nécessaires. Elles deviennent rassurantes par leur familiarité, rendent possible la structuration du temps, et donnent des distractions et le sens d'accomplir le meilleur que l'on puisse. Elles permettent aussi la poursuite du développement et la pratique de compétences de valeur.



Suthep Kritisavanin for TBBC, 2007

*Refugiés Karenni ans le camp de réfugiés Ban Mai Nai So, Site 1, Thaïlande.*

En outre, la réassurance donnée par l'utilisation subconsciente du savoir culturel afin de se servir de ses facultés selon des normes établies, quoique que ce ne soit pas vraiment exclusif aux réfugiés, revêt une importance particulière dans les migrations forcées en devenant un autre moyen de préserver la continuité avec le passé avant l'exil tout en se réajustant à la perte d'un rythme de vie. En effet, pour les réfugiés karenni, rester actif, que ce soit fabriquer des objets comme

des textiles ou des paniers, enseigner ou cuisiner, représente un composant-clé des mécanismes de réponse au déplacement.

Deuxièmement, des objets matériels comme les photos peuvent tenir lieu de l'expérience passée personnelle et commune et créent des connections avec le passé. Beaucoup de personnes possèdent des albums de photos, par exemple, qui contiennent des images de leurs amis et des activités dans les camps

ainsi que des personnes et des endroits significatifs dans leur existence avant le déplacement. La valeur de ces objets est évidente à la fois dans la poursuite de leur existence dans le camp de réfugiés et dans les manières dans lesquelles ils sont conservés et fréquemment mis à l'usage en privé ou avec des visiteurs comme un tremplin permettant de se souvenir du passé et d'en parler.

Troisièmement, tout en étant un véhicule important des souvenirs et des liens avec le passé, les photos et autres objets personnels, ainsi que la construction de maisons dans un style familial ou le tissage d'étoffes traditionnelles permettent aux réfugiés karenni, en partie pour le moins, de coloniser ou de posséder un nouvel endroit dans lequel ils ne se sentiraient pas adéquatement chez eux.

Une meilleure compréhension de ces processus culturels et matériels contribuerait à de l'assistance plus effective et plus avenante envers les réfugiés.

*Sandra Dudley (shd3@le.ac.uk) travaille au 'Department of Museum Studies', Université de Leicester.*

1. Consortium des Frontières entre la Thaïlande et la Birmanie de 2007 'Les sites de réfugiés sur la frontière birmane, et les chiffres de population : novembre 2007', [www.tbtc.org/camps/2007-11-nov-map-tbtc-unhcr.pdf](http://www.tbtc.org/camps/2007-11-nov-map-tbtc-unhcr.pdf)
2. Human Rights Watch 2007 'La Birmanie: les attaques de l'armée déplacent des centaines de milliers' <http://hrw.org/english/docs/2007/10/25/burma17168.htm>

## La technologie et les Karens dans les régions limitrophes

Rachel Sharples

Les Karens déplacés dans les régions limitrophes utilisent à leur avantage des nouvelles technologies, non seulement pour maintenir le contact avec leur patrie, mais aussi pour informer la communauté internationale lorsque les droits de la personne sont violés.

En effet, les Karen des pays limitrophes, tout comme ceux de Birmanie, sont liés par l'expérience d'avoir subi les atrocités provoquées par les conflits militaires. Le déplacement a toutefois offert de nouvelles opportunités et un espace de liberté pour dénoncer les violations des droits de la personne. Cela a aussi été rendu plus facile par la présence de réseaux internationaux et de nouvelles technologies

dans les régions limitrophes. Ces dernières ont ouvert des possibilités, jusqu'alors inimaginables, d'accès à la communauté internationale, y compris aux mécanismes de l'ONU, à des gouvernements bienveillants et à des sources de financement. Grâce à leur accès aux réseaux internationaux, les Karens peuvent faire appel à un public plus large tout en restant rattachés géographiquement et émotionnellement à leur peuple et à leur culture. En outre, ils ont acquis de nombreuses compétences, en particulier la faculté de négocier avec des structures mondiales complexes et de communiquer avec des cultures différentes, ce qui leur sera utile dans un contexte de mondialisation de plus en plus avancée.

Les nouvelles technologies telles que les blogs, les sites internet et les supports multimédia ont permis aux activistes karens d'interpeller des publics plus variés avec des messages mieux ciblés. En retour, les injustices subies par les Karen sont de mieux en mieux connues, que ce soit par un public compatissant ou par des populations dont leurs propres expériences sont similaires. Ainsi, des réseaux de solidarité sont créés.

*Rachel Sharples (sharples.rachel@gmail.com) est étudiante de doctorat au RMIT de Melbourne. Elle étudie comment le déplacement a affecté la culture et la construction de l'identité des Karens sur le long de la frontière birmano-thaïlandaise.*



# La négligence de la participation des réfugiés

Marie Theres Benner, Aree Muangsookjarouen, Egbert Sondorp et Joy Townsend

## La participation des populations concernées dans la planification et la mise en application de l'aide humanitaire dans les situations de conflit et post-conflit a été trop souvent négligée.

Il y a eu une progression notable vers la dépendance systématique à l'assistance parmi les réfugiés du Myanmar vivant dans neuf camps le long de la frontière thaïlandaise-myanmar. La participation des réfugiés s'est déplacée de l'autosuffisance pour l'abri et la nourriture vers la situation actuelle dans laquelle les réfugiés sont devenus entièrement dépendants de la communauté internationale pour leur existence en Thaïlande, modérée par une autogestion partielle de leurs propres soins médicaux, de services d'éducation et de distribution de nourriture

Les premiers réfugiés birman documentés sont arrivés en Thaïlande en 1976, et se sont éparpillés dans plusieurs camps dénommés 'camps pour personnes déplacées' le long de la rivière Salween qui constitue la frontière. Les camps contenaient entre 300 et 2 000 réfugiés, qui gagnaient leur vie en troquant des marchandises. Au début, les agences humanitaires fournissaient des médicaments essentiels, des vaccins, la formation aux services et aux soins de première nécessité, ainsi que certains produits essentiels. Durant le milieu des années 1980 les réfugiés continuaient à générer leurs propres revenus, et gardaient le contrôle sur leur logement et la majeure partie de leur fourniture de nourriture. Ils étaient aussi en mesure de planter des rizières et des jardins potagers de l'autre côté de la frontière au Myanmar et d'élever du bétail dans les camps. L'assistance était minime et gérée par les réfugiés eux-mêmes.

L'importante augmentation du nombre des réfugiés arrivant en Thaïlande après 1988 et de nouveau en 1994-95 a eu pour résultat une approche plus directrice offrant les soins médicaux, l'abri et la subsistance, en grande partie selon la planification et la mise en application par les ONG auxquelles le Gouvernement du Royaume Thaïlandais avait demandé d'accroître leurs prestations afin d'éviter les risques de maladies. Ces prestations comprenaient un système de surveillance de santé, la provision de

médicaments essentiels, l'immunisation contre les maladies communicables comme la diarrhée, le paludisme et la tuberculose, la formation et les services de laboratoire, la formation des réfugiés à la gestion et aux prestations de soins médicaux, de l'apport d'eau et de l'assainissement. Les ONG étaient aussi appelées à fournir de la nourriture et de l'abri puisque les réfugiés n'étaient plus autorisés à les organiser eux-mêmes. Le niveau d'assistance humanitaire ne pouvait pas dépasser les conditions de vie des communautés d'accueil thaïlandaises, afin d'éviter les inégalités.

Vers la fin des années 1990, il s'est produit une consolidation des camps qui a mené à des installations de camps accueillant jusqu'à 45 000 réfugiés dans le camp plus important. Le nombre de camps fut réduit de 29 en 1994 à 9 en 2007. Des restrictions sévères sur les mouvements imposés par le gouvernement d'accueil ont conduit à une augmentation du confinement dans les camps avec des opportunités d'emploi et d'éducation limitées, ce qui a abouti à la dépendance quasi-totale à l'assistance durant les cinq dernières années. L'accès aux revenus n'était possible, et ne l'est toujours, qu'aux réfugiés qui travaillent pour l'une des 19 agences offrant de l'assistance humanitaire, ou qui travaillent à la journée dans les camps. Bien que beaucoup de réfugiés aient été formés avec le soutien du Gouvernement du Royaume Thaïlandais, des donateurs, des ONG locales et internationales aux aspects de gestion des soins médicaux, de l'éducation, de la distribution de nourriture et à la gestion des camps, très peu de réfugiés sont actuellement capables de générer des revenus en travaillant en dehors de cette structure. Au cours des années, quelques petits groupes à l'intérieur de la communauté des réfugiés ont été établis et soutenus, dont l'Organisation des Femmes karen et le Groupe pour l'Éducation des Femmes karen, qui s'occupent principalement de la santé et de l'éducation des femmes et des adolescents, et qui opèrent de manière plus ou moins

indépendante des ONG internationales. Elles dépendent des engagements des donateurs et de la disponibilité de fonds ainsi que de la philosophie des ONG internationales en regard de la participation des personnes touchées par les conflits.

Cette population de réfugiés est donc passée d'une indépendance relative des premières années à une dépendance quasi-totale à l'assistance. La 'participation' des réfugiés a été réduite à la provision de personnel pour les services de santé et d'éducation ainsi que de distribution de nourriture – à l'administration d'activités plutôt qu'à la conception et à la planification de programmes.

Pour éviter cela, nous recommandons à la communauté internationale et au pays d'accueil de prêter plus d'attention à ce que:

- Les réfugiés soient intégrés au plus tôt qu'à la conception et à la planification de programmes
- Les opportunités de travail soient offertes afin d'assurer l'autosuffisance et de réduire la dépendance à l'assistance.
- L'assistance soit intégrée à l'environnement d'accueil en vue d'établir la confiance, une synergie et de bons rapports.

*Marie Theres Benner (mariet.benner@malteser-international.org) est un Coordinateur de Soins médicaux de haut rang auprès de Malteser International (www.malteser.de/61.Malteser\_International). Aree Muangsookjarouen (aree@searo.who.int) travaille sur les questions de santé des réfugiés et des migrants birmanes auprès de l'Organisation Mondiale de la Santé à Bangkok. Egbert Sondorp (egbert.sondorp@lshtm.ac.uk) est première Chaire sur les Conflits et la Santé, et Joy Townsend (joy.townsend@lshtm.ac.uk) est Professeur Emérite en Soins Primaires Médicaux, tous deux à l'École d'Hygiène et de Médecine Tropicale de Londres (London School of Hygiene and Tropical Medicine) (www.lshtm.ac.uk). Les opinions exprimées dans cet article ne représentent pas nécessairement celles des organisations.*

# Gestion communautaire des camps

Sally Thompson

**En 1984, 10 000 réfugiés ont traversé la frontière birmano-thaïlandaise à la recherche d'un abri temporaire. Personne n'imaginait alors que, près de 25 ans plus tard, les réfugiés continueraient d'arriver.**

Les villageois fuyaient par communautés entières, négociaient des terres avec les autorités thaïlandaises locales et établissaient eux-mêmes leurs camps autour des chefs de village traditionnels. Le gouvernement thaïlandais invitait les ONG qui travaillaient déjà avec les réfugiés cambodgiens, laotiens ou vietnamiens à porter secours à ces nouveaux arrivants, à condition que l'assistance soit minimale et discrète, pour que rien n'encourage d'autres réfugiés à s'établir en Thaïlande et pour que rien n'attire l'attention sur les populations fuyant la Birmanie.

Les ONG collaboraient par le biais du Comité pour la coordination des services aux personnes déplacées de Thaïlande (CCSPDT)<sup>1</sup> afin d'offrir une assistance humanitaire et des services de base en utilisant les comités de réfugiés désignés initialement par les groupes politiques ethniques. Les réfugiés utilisaient des systèmes qu'ils avaient apportés avec eux. Ils avaient mis en place des comités dans les camps et des départements pour la santé et l'éducation. Ils construisaient des hangars, mettaient en place des systèmes de surveillance, et avaient créé un système judiciaire et de sécurité sociale en se basant sur leurs réseaux communautaires. Des professeurs issus des communautés enseignaient dans leur langue maternelle. Des organisations de santé formaient les agents sanitaires des communautés afin de traiter les maladies courantes dans les zones frontalières.

Pendant dix ans, ce système était considéré comme idéal: les réfugiés prenaient en charge leur vie au quotidien, les autorités thaïlandaises s'occupaient de la sécurité et les ONG internationales offraient un secours minimum. Les réfugiés restaient à proximité des frontières et leur but était de retourner chez eux dès que possible. Les groupes ethniques avaient toujours le contrôle des territoires le long de la frontière, à l'intérieur de la Birmanie, ce qui créait une zone tampon entre les réfugiés de l'autre côté de la frontière et les troupes

de l'armée birmane. Le programme pour les réfugiés était très léger, peu coûteux et nécessitait peu de personnel international, ce qui contrastait fortement avec les programmes d'assistance médiatisés que l'ONU coordonnait à la frontière indo-chinoise. Si la situation avait changé en Birmanie, les réfugiés auraient pu retourner chez eux sans avoir été vraiment affectés par leur séjour en Thaïlande.

L'UNHCR était pour la plus grande partie absent pendant cette période. Aucune procédure officielle de contrôle n'était en place. Les réfugiés traversaient la frontière, entraient dans le camp le plus proche, se présentaient devant le comité du camp et se faisait généralement ainsi ajouter au registre du camp. Les ONG acceptaient le décompte du registre et offraient leur assistance en conséquence.

L'armée birmane a progressivement gagné le contrôle des terres des communautés ethniques le long de la frontière; celle-ci a alors cessé d'être un endroit sûr. Entre 1995 et 1998, douze camps ont été attaqués et brûlés, ce qui a provoqué un changement dans la politique thaïlandaise. L'endiguement est devenu le mot d'ordre et, alors que les camps étaient auparavant dispersés le long de la frontière, ils étaient maintenant rassemblés et clôturés. D'une situation d'autonomie relative, les réfugiés sont devenus petit à petit dépendants de l'assistance externe.

Les communautés villageoises se sont transformées en zones urbaines alors que les camps passaient d'un maximum de 6 000 résidents à 17 000 en moyenne. Mae La, le plus grand des camps, abritait 45 000 personnes. Toute personne appréhendée en dehors des camps était considérée comme immigrant clandestin. Alors que l'accès à l'asile n'était plus garanti, le besoin de la présence de l'UNHCR est devenu essentiel.

Après que l'armée thaïlandaise a repoussé par la force un groupe de nouveaux arrivants, l'UNHCR a négocié un mémorandum d'accord et a reçu un

mandat de protection et de surveillance, alors que les services de coordination demeuraient la responsabilité du CCSPDT. En collaboration avec les autorités thaïlandaises, l'UNHCR a organisé le premier enregistrement en 15 ans. Cela a représenté un tournant pour les comités des camps de réfugiés, qui jusqu'alors rendaient compte de la population de manière mensuelle. Bien que plusieurs ONG et donateurs étaient sceptiques quant aux méthodes utilisées par les comités, le total des personnes enregistrées différait seulement de 5% par rapport au total dénombré par les comités, augmentant ainsi la crédibilité de ces derniers.

## Un modèle revisité

Pendant dix ans, la politique menée était celle de la non-intervention afin de maintenir la culture et les traditions, de minimiser les effets du déplacement et de s'assurer que les personnes seraient prêtes au retour. En réalité, la politique menée a laissé les populations derrière, alors que le monde continuait à avancer. Elle n'a pas pris en compte le fait que la situation des réfugiés avait changé de manière fondamentale et qu'ils avaient besoin de nouvelles compétences pour faire face aux responsabilités qui leur incombaient. Au contraire, cette politique a cherché à préserver une culture et une tradition qui étaient en contradiction avec les pensées les plus progressistes des camps, qui eux voulaient avancer.

Des organisations communautaires ont été formées afin de mettre en place efficacement les services soutenus par les ONG; toutefois, les compétences nécessaires pour répondre aux besoins de l'ensemble de la communauté ont été largement ignorées. Les comités des camps, les chefs de section, les organisations de femmes et de la jeunesse étaient tous sensés agir comme médiateurs, négociateurs, conseillers, directeurs, administrateurs et comptables, traducteurs et formateurs, ainsi que de servir d'interface entre les ONG, les donateurs et les autorités thaïlandaises. Les compétences nécessaires étaient donc particulièrement nombreuses.

Suite aux demandes répétées de la communauté internationale pour une attitude plus responsable, une plus grande transparence et la mise en place



Camp de réfugiés de Mae La Oon, Thaïlande.

de normes minimales en ce qui concerne le secours humanitaire, les ONG ont dû revoir leur modèle. Alors que de nouveaux réfugiés continuaient toujours d'arriver dans les camps, les ONG ont tourné leurs efforts vers la standardisation et l'évaluation de leurs systèmes. La gestion de l'approvisionnement du camp, bien que parfaitement adéquate à bien des égards, ne répondait plus aux procédures mises en place par les donateurs en ce qui concerne les soumissions, les contrôles de qualité et la surveillance. Ainsi commença un long processus de révision, de formation et de mise en place de nouveaux systèmes afin de répondre aux attentes de la communauté humanitaire mondiale. Les systèmes avaient été jusqu'alors basés sur la confiance et sur des accords informels. Le rejet de ces systèmes signifiait une crise de confiance, qu'il a fallu alors rétablir.

### Projet de gestion des camps

En 2004, le Consortium de la frontière birmano-thaïlandaise (CFBT) a décidé, en accord avec les Comités de réfugiés karens et karennis, de créer un Projet de gestion des camps qui prendrait en compte le coût réel des demandes traitées par les comités des camps. De nombreux domaines avaient besoin de soutien, tel le budget principal pour couvrir les frais administratifs et de gestion (par exemple, la papèterie, les communications et le transport) et les salaires du personnel. Non seulement les employés n'étaient-ils pas suffisamment récompensés pour leur travail mais le manque de financement les faisait se sentir sous-estimés. Pendant des années, les camps ont été gérés par des « bénévoles ». Ce sont les agences médicales

qui ont commencé à verser des salaires dans le but de retenir le personnel qui avait été formé. Le nombre d'employés et les salaires sont maintenant déterminés pour chaque camp et les responsabilités formalisées. En plus des besoins formels des camps, il a aussi fallu soutenir des activités telles que la liaison avec les autorités et les communautés d'accueil thaïlandaises locales, la sécurité, et les événements culturels et religieux.

Le Projet de Gestion des Camps permet de maintenir des relations avec les communautés locales, dont les terres servent de sanctuaire aux réfugiés. Il permet aussi de maintenir des relations avec les autorités locales et soutient les activités communautaires qui à leur tour permettent aux autres membres de la communauté de faire entendre leur voix. Aujourd'hui, les femmes détiennent 28% des postes au sein des comités des camps et la participation de celles-ci à la distribution alimentaire atteint 35%.

Les réseaux personnels, tout autant que les partenariats, ont évolué, et la coordination des ONG par le CCSPDT est en place et efficace depuis le début. L'entrée tardive de l'UNHCR dans la crise des réfugiés - au bout de 14 ans - a rendu les partenariats plus nécessaires que jamais. Sans aucun partenaire initialement pour mettre en place les programmes, l'UNHCR dialoguait surtout avec les autorités thaïlandaises locales, aliénant ainsi les populations qu'il était venu protéger. Les mérites du partenariat sont vite devenus évidents; ainsi l'UNHCR et les ONG ont-ils mis en place des groupes

de travail sur la protection, du niveau local au niveau national, comprenant des organisations basées dans les camps qui s'engageaient à partager la responsabilité de la protection. L'objectif initial était la protection des personnes sur le terrain mais cela s'est depuis étendu et comprend maintenant l'enregistrement des naissances, l'administration de la justice et la préservation du caractère civil des camps. L'interdépendance des ONG, des organisations communautaires, de l'UNHCR et des autorités thaïlandaises est mise en évidence par la multitude de réunions de coordination tenues dans les camps, dans les provinces et au niveau national, qui traitent de sujets allant de la coordination des services à la protection de l'enfance, la réinstallation, les intérêts des donateurs et des mises à jour générales.

Une longue période d'isolement sans emploi rémunéré pour les réfugiés a provoqué la prolifération de problèmes sociaux, que ce soit la violence conjugale, la toxicomanie ou les groupes de jeunes criminels. Ces problèmes demandent à leur tour de nouvelles compétences si l'on veut les résoudre. Les camps ont été accusés d'être sans loi. Les réfugiés ont répondu: « nous avons nos lois mais elles sont parfois très dures ». Les systèmes juridiques des camps sont en train d'aligner le droit coutumier sur le droit national et international, en collaboration avec les Ministère de la justice.

Toutes ces initiatives nécessitent des ressources humaines dans des camps où la proportion de personnes qualifiées ou instruites est relativement peu élevée



Suthep Krittavanarin for TBBC

Réunion  
d'un Comité  
de réfugiés  
Karenis, Site  
1, Province  
de Mae  
Hong Son,  
Thaïlande.

(seulement 2% de la population des camps ont fait des études universitaires). Si l'on veut mettre en place des programmes à base véritablement communautaire, il faut faire les efforts nécessaires pour s'assurer que les ONG apportent un renforcement des capacités non seulement pour les compétences nécessaires au secours humanitaire, mais aussi pour les compétences permettant de promouvoir une meilleure représentation de la communauté et de répondre aux problèmes quotidiens, que ce soit les désaccords familiaux ou les négociations avec les pouvoirs locaux.

Les nouvelles opportunités de réinstallation qui ont vu le jour ont

rendu encore plus urgent le besoin de programmes appropriés de renforcement des capacités. Cela a aussi un impact sur les systèmes communautaires, ce qui pose un grand défi. Les personnes responsables de la mise en place de ces programmes - les personnes instruites, qualifiées et les responsables des communautés - sont les premières à partir. D'ici à la fin 2008, environ 70% du personnel des ONG et des organisations communautaires devra être remplacé. Les ressources techniques sont aussi nécessaires: les ONG utilisent des ordinateurs, e-mails, camions et téléphones. Il faudrait aussi prêter plus d'attention au personnel de gestion des camps afin qu'ils puissent faire face aux responsabilités qui leur incombent.

d'évoluer. La communauté des ONG doit continuer de renforcer les incroyables capacités de résistance que possèdent les réfugiés. Avec un soutien adéquat, les communautés continueront de faire face à la réalité quotidienne de la vie dans les camps, où les possibilités de retour dans un futur proche sont peu élevées et où les nouveaux arrivants continuent de gonfler les rangs de camps déjà surpeuplés.

*Sally Thompson (sally@tbbc.org) est directrice adjointe du Consortium de la frontière birmano-thaïlandaise (www.tbbc.org).*

1. [www.ccsdpt.org/](http://www.ccsdpt.org/)

## L'accès à la justice et à l'état de droit

Joel Harding, Shane Scanlon, Sean Lees, Carson Beker et Ai Li Lim

**Etant donnée la nature des déplacements et des campements – le manque de ressources, l'isolation géographique, la mobilité restreinte et les droits civils limités- les réfugiés victimes de crimes n'ont souvent qu'un recours légal inadéquat.**

Historiquement, les officiels thaïlandais en charge des camps de réfugiés à la frontière entre la Thaïlande et la Birmanie ont passé en grande partie aux leaders des réfugiés la responsabilité de traiter de certains crimes ou de disputes civiles.

Cela ne comprend pas les crimes sérieux, comme les viols, les meurtres, le trafic de drogue ou la traite des personnes (bien qu'à ce jour même parmi ceux-ci, dans la pratique beaucoup de cas n'ont pas été transmis ou rapportés à la police

thaïlandaise par les leaders des réfugiés, à moins que des citoyens thaïlandais ne soient impliqués). Tandis que cette démarche semble louable en termes de responsabilisation, les mécanismes de résolution des disputes qui ont fait surface dans les camps ne sont pas parfaits.

Les officiers de justice dans les camps ont une grande influence à l'intérieur de leurs communautés et leur travail dans les camps leur confère souvent beaucoup

Enfin, si les réfugiés avaient plus de libertés et si leurs organisations étaient reconnues, cela leur ouvrirait de nouvelles opportunités pour participer au dialogue de la communauté humanitaire et de celle des donateurs.

La gestion communautaire des camps s'est concentrée sur la nécessité de laisser les réfugiés en charge de la situation et les laisser aussi autonomes que possible. Elle a évolué d'une situation de non-intervention totale à une situation d'alignement sur les normes et procédures internationales. Les systèmes continuent toutefois

d'expérience pratique sur la résolution de disputes. Sous l'autorité globale du Ministère de l'Intérieur, les leaders des réfugiés se sont généralement efforcés d'administrer les affaires des camps de manière équitable et, au vu de l'échelle du défi, ils ont accompli beaucoup de choses avec des ressources limitées. Cependant, ils sont les premiers à admettre qu'ils ne possèdent pas les capacités d'administrer efficacement la justice dans les camps.

Dans ces circonstances, en 2005-2006 l'UNHCR et le CIS (Comité International de Secours) ont élaboré un projet d'aide légale. Le Gouvernement du Royaume de Thaïlande a réalisé le mérite de la proposition de projet et a joué un rôle important dans l'établissement d'un conseil consultatif responsable de la mise en œuvre et des activités de soutien. En août 2006 un Comité de Travail, comprenant les départements pertinents du gouvernement thaïlandais, l'UNHCR et le CIS a approuvé une évaluation globale de l'administration judiciaire dans trois zones de projet-pilotes afin de mieux cerner : a) les inquiétudes des résidents sur la sécurité et la protection, et b) l'accès à la justice et à la légalité selon l'expérience de la communauté des réfugiés et de ses leaders. Cette 'Etude d'Accès à la Justice' s'est effectuée auprès de 2 229 répondants, et comprenait des interviews en profondeur et des discussions en groupes de réflexion.

Les inquiétudes les plus importantes qui ont émergé étaient la protection contre : l'abus d'alcool et de drogues ; la peur des militaires birmans ; l'incapacité d'accès aux normes alimentaires de droit ; les violences physiques en général et les viols en particulier dans les communautés ; le manque de documentation ; les expulsions ; l'incapacité d'accès à la justice ; et les incidents impliquant les bénévoles thaïlandais de sécurité (ou Sors). Ces inquiétudes de protection et de sécurité ne sont pas vraiment surprenantes parce qu'elles représentent des inquiétudes communes aux situations prolongées dans les camps fermés où les mouvements et le travail sont limités.

Certains groupes qui sont généralement considérés vulnérables expriment moins de confiance dans les capacités des institutions dans les camps à résoudre les disputes de manière équitable. Bien que la formation d'un consensus et le soutien de la communauté soient des piliers dans les méthodes de résolution de disputes mises en application par certaines institutions des camps administrant la justice, les

solutions de nature communautaire sont à même de placer les résidents les plus fragiles en désavantage.

Les femmes en particulier sont les plus vulnérables aux violences dans les camps, et spécialement les violences sexospécifiques. Le statut matrimonial contient un impact puissant sur la sécurité des réfugiés dans les camps. Les réfugiés divorcés, séparés ou non mariés se sentent plus vulnérables à certains risques, dont les abus physiques et l'exploitation pour des produits ou des services. Les répondants veufs ont aussi fait état d'autres difficultés dans les camps ; par exemple, ils sont plus inquiets de l'accès aux rations alimentaires que leurs homologues mariés.

### L'accès à la Justice

Contrairement à la croyance populaire, la majorité des répondants veulent un système de justice criminelle capable d'une réponse vigoureuse, de prévention et de punition des crimes réels, plutôt qu'une focalisation sur le compromis, la compensation financière ou la médiation. Toutefois, il existe de nombreux obstacles à cela.

Beaucoup de personnes ne savent pas si les lois thaïlandaises s'appliquent à elles, et dans quelles circonstances ; elles ne comprennent pas clairement les règlements appliqués par le système judiciaire dans les camps, ou ne leur font pas confiance. Ce manque de savoir représente une barrière à l'accès à la justice pour trois raisons principales. Premièrement, cela rend difficile aux réfugiés d'ajuster leur comportement selon les lois, en sachant à quelle réponse judiciaire s'attendre. Deuxièmement, les réfugiés n'ont qu'une lointaine notion des procédures légales à suivre dans les camps ou en dehors, ce qui mène au choix de fora inappropriés dans leur quête de justice. Finalement, leur manque de connaissances des droits légaux essentiels signifie aussi que les réfugiés sont plus vulnérables aux abus ou à l'exploitation par le système et risquent de ne pas recevoir de jugements justes, qu'ils soient la victime ou l'accusé.

L'incapacité des institutions du système judiciaire dans les camps à délivrer des procédures de justice et des jugements appropriés aux plaignants et aux accusés représente un obstacle important, en particulier en ce qui concerne les crimes sérieux. Les officiers judiciaires dans les camps sont souvent sensibles à la pression exercée par des réfugiés influents. Ils manquent de formation

et leur tâche est rendue plus difficile par des lois confuses et inappropriées. Les officiers judiciaires dans les camps sont unanimes à affirmer qu'il existe un besoin urgent de réforme légale.

Souvent, les contraintes de la vie dans les camps ne permettent pas aux officiers judiciaires de délivrer les résultats attendus par la communauté. Les aménagements de détention dans les camps tiennent plus de cellules de garde à vue et ne sont pas appropriées à la détention à plus long terme. Les amendes lourdes ou les ordres de compensation ne sont pas une option réaliste dans le contexte des camps parce que peu de personnes sont en mesure de les payer.

Certains réfugiés se plaignent que les institutions judiciaires dans les camps ne protègent pas les groupes vulnérables comme les femmes, les pauvres et les minorités ethniques de manière adéquate. Dans la plupart des cas, les survivants de crimes n'ont d'autre option que de continuer à partager le même environnement que les perpétrateurs, durant des mois et des années après les instances de crimes. Dans bien des cas, les perpétrateurs ne sont pas poursuivis pour les crimes qu'ils commettent ou sont remis en liberté sans vraie punition. Dans certaines instances, à cause du manque de capacités des leaders à disposer des criminels violents, allié à une propension à en disposer dans la communauté, des cas ont été référés aux représentants des groupes ethniques opposants dans les camps. Il arrive que ces groupes agissent aussi comme forum ad hoc pour les résidents des camps qui ne sont pas satisfaits des décisions prises par les leaders des camps.

Les institutions des camps ont des difficultés à délivrer la justice à leurs administrés tandis que les institutions fournies par le gouvernement d'accueil restent difficiles d'accès en pratique. Les réfugiés répondant à l'étude disent qu'il leur est rendu difficile d'accéder au système judiciaire thaïlandais pour diverses raisons, comme la langue, le manque de transport, la peur des représailles, l'inquiétude quant à la réaction de la police et l'ignorance du système. Ils redoutent aussi la honte ou le rejet par leur communauté s'ils portent plainte contre un crime en dehors du camp. Certains officiers thaïlandais peuvent rechigner à appliquer la juridiction à cause du manque de ressources ou de l'excès de travail que cela cause.

Session de sensibilisation aux services d'aide légale des centres et aux lois thaïlandaises; camp de Mae La, Thaïlande.



IRC staff

Les rôles et les responsabilités des diverses autorités traitant de ces questions sont mal définis et se chevauchent sur certains points. Les résidents des camps ne réalisent pas clairement la démarcation entre la juridiction dans les camps et le système judiciaire thaïlandais. A la suite de discussions à ce sujet lors de diverses réunions et conférences, les autorités thaïlandaises ont fait savoir que le système judiciaire national se concentrerait sur la poursuite de crimes sérieux, alors que le système judiciaire dans les camps continuerait à traiter des disputes civiles et des crimes moins sérieux (quoique les distinctions précises entre les deux restent à éclaircir).

Cependant, il existe un écart entre les résultats souhaités et ce qui est réalisable. A une grande majorité, les résidents des camps préfèrent les structures de justice des camps pour résoudre les disputes, même pour les crimes aussi sérieux que le meurtre. Mais dans le cas de meurtre, la plupart des répondants étaient d'avis que la peine appropriée était un minimum de dix ans de prison, ou la peine de mort. Ces deux formes de punition ne sont pas de la demeure des fora des camps, bien qu'elles soient applicables légalement par les autorités thaïlandaises et des pouvoirs de facto des groupes militaires ethniques sur la frontière.

Les structures de gouvernance des camps sont mal équipées pour traiter des enfants qui enfreignent les lois – bien que les enfants se sentent plus susceptibles

aux violences et qu'une large majorité de toutes les victimes de viols ou de tentatives de viol sont des mineurs. Les survivants de violences sexospécifiques se voient souvent refuser accès à la justice ou sont dissuadés de recourir à la justice par le manque de sensibilité et/ou de capacités des officiels dans les camps, ainsi que par l'accent mis par la communauté sur la réconciliation et le compromis qui fait pression sur les femmes à accepter des jugements inadéquats.

Les minorités ethniques dans les camps peuvent connaître des expériences différentes de l'accessibilité générale, de l'efficacité et de la justice et des institutions de sécurités dans les camps, et certaines ont exprimé une moindre confiance dans les structures des camps qui sont généralement dominées par des membres des groupes ethniques majoritaires.

### Conclusion

Les résultats de l'étude ne doivent pas être interprétés comme un échec des leaders des réfugiés dans leurs efforts à administrer la justice dans les camps. En effet, on trouve beaucoup d'exemples où la médiation a été menée habilement au moyen d'une gamme impressionnante de techniques pour aider les parties à trouver une entente mutuelle. Cependant, sans directives ou normes claires, cela varie beaucoup d'un cas à l'autre et entre les divers médiateurs et les officiels de justice. Compte tenu qu'auparavant les leaders des réfugiés ne possédaient que de rares ressources extérieures,

techniques ou matérielles, pour leur donner soutien dans l'administration de la justice dans les camps, et au vu des nombres dans les communautés, ils ont fait de leur mieux pour faire face dans un environnement de protection extrêmement complexe et sensible.

Depuis cette évaluation, le CIS a été en mesure de mettre en œuvre des activités concentrées sur les carences identifiées par l'étude, comme les services de fourniture directe d'aide légale, de formation à la médiation et à l'arbitrage pour les leaders, la formation et la sensibilisation aux lois thaïlandaises, la formation aux droits légaux pour les bénévoles de sécurité thaïlandais, et le développement d'un service d'ordre communautaire et de comités de justice dans les camps. Jusqu'à présent, les parties prenantes font preuve d'un engagement réel au projet et l'ont accueilli avec enthousiasme et soutien.

*Joel Harding (joel.harding@theirc.org) est Coordinateur du Projet d'Aide légale. Shane Scanlon (shane.scanlon@theirc.org) est Directeur d'Aide légale auprès du Comité International de Secours, Thaïlande (www.theirc.org/where/the\_irc\_in\_thailand.html). Sean Lees, Carson Beker et Ai Li Lim étaient tous assistants de recherche pendant les phases d'étude et d'évaluation.*

1. Financé auparavant par le gouvernement Italien et par l'UNHCR, financé à présent conjointement par l'UNHCR et Austcare/DIAC (Département australien pour l'immigration et la citoyenneté).

# Invisible en Thaïlande: recenser les besoins en protection

Margaret Green, Karen Jacobsen et Sandee Pyne

**Le Comité International de Secours (CIS) a mené une enquête visant à collecter les témoignages des Birmans vivant à la frontière de la Thaïlande et à évaluer dans quelle mesure ces personnes méritent la protection internationale qui revient à des réfugiés.**

Selon les craintes du CIS, un nombre important de birmans qui vivent en Thaïlande mériteraient d'être protégé et assisté par la communauté internationale au même titre que des réfugiés. Néanmoins elles ne peuvent se voir conférer ce statut, faute d'accès au recensement. En l'absence d'une politique d'asile transparente, humaine et légale pour les birmans qui entrent en Thaïlande, ils ne peuvent être contrôlés sur leurs intentions ; on ne peut distinguer les personnes qui répondent réellement aux critères de l'asile politique de celles qui fuient leur pays pour d'autres raisons. Les autorités thaïlandaises, qui manquent d'informations systématiques sur les motifs de fuite des personnes passant la frontière, se réfugient derrière cette excuse pour traiter ceux qui ne vivent pas dans les camps de réfugiés comme de simples migrants économiques, s'autorisant donc à les déporter. De surcroît, ce manque d'information restreint et affaiblit la marge de manœuvre des agences qui soutiennent et défendent les birmans en Thaïlande.

Depuis 1988, plus d'un million de citoyens birmans ont quitté leur pays sans permission, ce qui représente un délit passible de peine. Alors qu'ils fuient pour échapper à l'un des régimes les plus répressifs du monde, l'immense majorité d'entre eux ne bénéficie d'aucun statut légal en Thaïlande, tout au plus du statut temporaire de travailleur migrant. Ils vivent en marge de la société thaïlandaise, travaillent souvent dans des conditions dangereuses et sous-payées, parfois victimes de traite ou d'exploitation. Tombant sous le coup de la loi thaïlandaise de 1979 sur l'immigration, qui considère comme « immigrant illégal » tous étrangers sans papiers (même si cette personne a besoin de l'asile politique), ils peuvent donc être déportés. Les autorités thaïlandaises pratiquent une déportation agressive qui constitue non seulement une violation de la Convention de 1951, mais aussi du principe de non-

refoulement, qui interdit à tous les pays de renvoyer un demandeur d'asile vers un pays ou un territoire dans lequel il est en droit de craindre la persécution.

Les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Suède et la Norvège, entre autres pays, ont offert l'asile politique et la possibilité de se réinstaller à nombre de citoyens birmans, établissant que ces personnes étaient véritablement en droit de craindre la persécution, selon la définition internationale du statut de réfugié. Le gouvernement thaïlandais, en revanche, refuse obstinément de reconnaître les critères internationaux qui gouvernent l'identification et le traitement des réfugiés, considérant au contraire que l'application de normes externes constituerait un accroc à la souveraineté de l'Etat thaïlandais, et un danger pour l'intérêt national. La Thaïlande n'a ni ratifié la Convention de 1951, ni adopté une législation nationale qui permette d'établir un statut de réfugié, constitué d'une série de droits applicables à des réfugiés de bonne foi. Certes, le gouvernement a permis l'ouverture de camps rudimentaires le long de la frontière, destinés à accueillir les birmans qui « fuient les combats » ; mais les personnes accueillies dans ces camps ne représentent qu'un dixième de la population birmane en Thaïlande. Les autorités des camps excluent d'office certains groupes minoritaires, et leurs comités d'admission ne fonctionnent pas assez bien ni assez équitablement : les nouveaux arrivants ne sont pas soumis à une procédure de sélection assez performante, et l'UNHCR n'a plus le droit de procéder à des entretiens individuels en vue de déterminer s'il y a un statut de réfugié, comme il le faisait par le passé (quoique dans une mesure limitée).

Désireux d'asseoir son plaidoyer des réfugiés de la Birmanie sur une documentation exacte, le CIS s'est mis en cheville avec Karen Jacobsen, de

l'Université Tufts, pour réaliser une enquête sur les populations établies en dehors des camps. Le sondage, qui s'est concentré sur trois sites le long de la frontière birmano-thaïlandaise : Chiang Mai, Mae Hong Son et Mae Sot, a révélé des différences démographiques et socio-économiques non négligeables d'un site à l'autre. Les personnes sondées, sélectionnées selon une technique d'échantillonnage randomisé, ont répondu à des questions concernant a) leur vie en Birmanie – les raisons de leur départ, les actes de violence dont elles ont éventuellement été victimes, les mesures de déplacement internes qui leur ont éventuellement été imposées avant leur arrivée en Thaïlande ; et b) leur vie en Thaïlande, leurs éventuelles tentatives de retour vers la Birmanie, l'assistance humanitaire qu'elles ont reçue et la manière dont elles ont été traitées par les autorités thaïlandaises.

En ce qui concerne les motifs du départ, nous distinguons quatre catégories :

- les raisons directement inhérentes au conflit : violence directe ou indirecte, torture, travail forcé, conflit armé
- les raisons économiques : cette catégorie vaut pour les interviewés qui ont mentionné uniquement des facteurs économiques (y compris le chômage)
- les raisons scolaires ou familiales : cette catégorie vaut lorsque les personnes disent avoir quitté la Birmanie pour suivre un membre de leur famille ou pour trouver des moyens de scolariser leurs enfants.
- d'autres raisons (c'est-à-dire qui ne concernent aucune des trois catégories précédentes)

## Expériences vécues en Birmanie

La majorité des sondés se sont vus forcés de partir de chez eux pour un grand nombre de raisons. Lorsqu'ils ont mentionné des raisons en rapport avec le conflit, nous en avons déduit qu'ils ressentaient un sentiment de peur, ce qui est un critère essentiel pour répondre à la définition du réfugié. Pendant la période de test de l'enquête, nous avons réalisé clairement que les



Travailleur migrant birman en Thaïlande.

personnes interrogées ne souhaitaient pas répondre à des questions sur leurs opinions politiques ou leurs activités spécifiques en Birmanie, par peur de causer des problèmes à leurs familles si l'information parvenait au Conseil d'Etat de la Paix et du Développement. Ainsi, malgré l'intérêt que nous aurions eu à enrichir nos résultats par des informations supplémentaires sur ce sujet, nous avons préféré ne pas pousser trop avant nos questions pour des raisons éthiques. Cependant, cette répugnance à parler nous incite à penser que nos résultats sont faussés, et que ceux qui ont réellement vécu des situations de violence et de conflit sont finalement plus nombreux que ceux qui l'admettent.

Nous déduisons de nos constats qu'un grand nombre de citoyens birmans vivant actuellement sur le sol thaïlandais sans bénéficier de la protection de la loi mériteraient d'être entendus pour

déterminer s'ils ont droit au statut de réfugiés. Inversement, parmi ceux qui auraient droit à ce statut et aux services y afférent, rares sont ceux qui reçoivent aide ou protection, que ce soit de la part du gouvernement thaïlandais ou des agences d'aide internationale.

Nous avons également constaté que les personnes présentes en Thaïlande sont, pour une bonne part, membres d'ethnies ou de communautés religieuses en butte à une longue persécution. Ainsi, 64% des sondés de Chiang Mai se sont dits chrétiens. De plus, il ressort clairement que nombre de personnes sans protection viennent de zones significativement frappées par les conflits. Sur les trois sites où nous avons mené notre enquête, la plupart des personnes interrogées ont cité de multiples motifs de fuite, mais à Mae Hong Son et à Chiang Mai, plus de 50% ont dit avoir subi des actes de violence, avoir été menacés de travail forcé, ou avoir été dépossédés de leurs sources de revenus et de leur propriété.

Dans de nombreux cas, le départ pour la Thaïlande s'explique largement par un schéma ethnique. A Mae Sot, par exemple, les birmans étaient plus souvent là pour des raisons purement économiques, 15% d'entre eux avançant le conflit comme cause de fuite. Pour les autres groupes ethniques, la situation est différente : ils sont plus nombreux à indiquer expressément qu'ils fuient les conflits. Quoi qu'il en soit, nous avons recueilli sur tous les sites, en quantité variable mais toujours significative, des témoignages de violence vécue ou vue – autre indicateur majeur de la validité du statut de réfugié. Et le lien entre la violence et les activités politiques du migrant semble évident : c'est en tout cas ce qu'affirment 22% des sondés à Mae Sot et 62% à Mae Hong Son.

### Expériences vécues en Thaïlande

Sur chacun des sites, les personnes interrogées étaient là en compagnie de presque toute leur famille proche. Nous

n'avons rencontré que peu de personnes qui vivaient dans un camp de réfugiés ; près de 80% des sondés ne bénéficiaient d'aucune assistance. Un grand nombre d'entre eux n'étaient jamais retournés en Birmanie, même provisoirement, ce qui indique sans doute leur sentiment de crainte : c'est vrai pour la grande majorité d'entre eux à Mae Hong Son et Chiang Mai, et pour 52% de ceux de Mae Sot. A Chiang Mai, 38% des personnes sondées ont répondu qu'il ne leur serait pas possible de retourner en Birmanie même si elles en éprouvaient le désir.

Afin de déterminer dans quelle mesure les populations migrantes désirent se voir présenter des options durables, les enquêteurs de Mae Hong Son et de Chiang Mai ont posé des questions sur une réinstallation dans un autre endroit. A Mae Hong Son, seulement 10% des réponses privilégient un pays tiers ; mais à Chiang Mai, à la question de savoir où ils aimeraient vivre dans trois ans, les sondés ont répondu à 44% qu'ils souhaiteraient être dans un autre pays, contre 27% pour la Thaïlande et 26% pour la Birmanie.

### Recommandations

Evidemment, chacun a son histoire qui n'est pas celle de son voisin, mais pour un grand nombre de citoyens birmans, il y a des points communs : violence, déplacement dû au conflit, peur de rentrer. Ces personnes sont des réfugiés potentiels, mais n'ont pas accès à l'assistance et à la protection auxquelles ils auraient droit en vertu des normes internationales. Aussi le CIS recommande-t-il :

- que la communauté internationale renforce son soutien pour pouvoir dispenser les services essentiels aux réfugiés véritables (malgré le fait que leur statut n'a pas encore été reconnu), afin que la Thaïlande ne soit pas laissée seule face à la responsabilité d'héberger la population réfugiée de Birmanie ;
- que la Thaïlande prenne des mesures afin d'assurer que les réfugiés (non-reconnus) puissent avoir accès aux services essentiels sans craindre d'être harcelés, arrêtés ou déportés ;
- que la Thaïlande mette un terme à ses pratiques de déportation sans permettre aux personnes en danger de faire état de leur demande d'asile, dans le cadre d'une procédure juste et transparente ;
- que la Thaïlande crée une procédure de demande d'asile équitable et accessible, tant pour les demandes individuelles que pour les demandes de détermination prima facie posées par des groupes ;



- que la Thaïlande garantisse un statut légal aux réfugiés reconnus, et leur procure un document prouvant ce statut ;
- que la Thaïlande régularise, dans une période de temps fixée, le statut des réfugiés établis en Thaïlande afin qu'ils puissent éventuellement devenir résidents permanents ou même citoyens thaïlandais.

*Margaret Green-Rauenhorst (margaret.green@theirc.org) est Conseillère technique principale à l'Unité Gouvernance et Droits de CIS; elle est responsable des questions de protection et de législation. Karen Jacobsen (karen.jacobsen@tufts.edu) dirige le Programme Réfugiés et Migration Forcée au Feinstein International Center, Université Tufts (<http://fic.tufts.edu>). Sandee Pyne (sandee.pyne@thailand.theirc.org) coordonne*

*les activités de défense des réfugiés pour le CIS en Thaïlande ([www.theirc.org/where/the\\_irc\\_in\\_thailand.html](http://www.theirc.org/where/the_irc_in_thailand.html)).*

*Les résultats complets de l'enquête sont publiés en ligne: <http://fic.tufts.edu/?pid=76>.*

*L'IRC remercie les chercheuses Julia Fisherman et Lindy Worsham ainsi que ses partenaires sur le terrain, sans lesquels cette recherche n'aurait pas été possible.*

## Les demandeurs d'asile birmans en Thaïlande : toujours sans espoir

Chen Chen Lee and Isla Glaister

**Tant que les autorités thaïlandaises et l'UNHCR n'offrent pas de processus d'asile juste et systématique, à l'opposé de l'asile conditionnel à certains événements et dates, le système d'asile actuel n'offrira rien de mieux que la fortune du pot.**

S'il existe un résultat positif de la réponse brutale de la junte en Birmanie aux manifestations dans le calme à Yangon en septembre 2007, c'est la reprise des recensements par l'UNHCR des nouveaux demandeurs d'asile venant de la Birmanie. Ceci se produit après une suspension de deux ans qui a débuté en novembre 2005 lorsque l'UNHCR, à la demande des autorités thaïlandaises, a cessé d'enregistrer toute personne en provenance de la Birmanie demandant asile et protection internationale en Thaïlande.

Jusqu'en janvier 2004, l'UNHCR était en mesure de mener pleinement la Détermination du Statut de réfugié des demandeurs d'asile birmans. En conséquence de la volonté des autorités thaïlandaises de garder un meilleur contrôle sur le processus de dépistage de l'asile, les demandeurs d'asile arrivant de la Birmanie après janvier 2004 ne pouvaient que s'enregistrer avec l'UNHCR et obtenir une fiche ('slip' dans le texte, d'où leur appellation commune de 'slipholders'). Ceux qui sont arrivés après novembre 2005 n'ont eu aucune opportunité de s'enregistrer ou de recevoir toute forme de documentation ou de protection.

Auparavant, il existait trois types de 'slipholders', basés dans les provinces de Bangkok, de Mae Sot et de Kanchanaburi, comprenant un total de 10 887 personnes.<sup>1</sup> En septembre 2006, plus de 2 000

'slipholders' ont été transférés vers des camps dans la province de Tak et ont été soumis au processus d'asile thaïlandais connu comme le Conseil Provincial d'Admissions (PAB). Tous sont maintenant reconnus comme réfugiés dans les camps. Cependant, aucun des autres 'slipholders' n'a été transféré dans un camp, malgré les discussions continues entre l'UNHCR et les autorités thaïlandaises. La majorité des demandeurs d'asile reste sans protection depuis le début 2004.

Le 15 septembre 2007, l'UNHCR a rouvert les enregistrements pour les personnes arrivant en Thaïlande après cette date pour des raisons liées aux manifestations de Yangon. Cependant, à l'instar de celles du premier groupe de 'slipholders', les nouvelles fiches n'offrent aucun statut légal en Thaïlande et donnent aucun droit; elles ne sont que la preuve de leur enregistrement avec l'UNHCR et représentent seulement une requête aux autorités thaïlandaises de ne pas arrêter ou expulser les porteurs.

Pendant les dernières années, les organisations internationales, dont le Service Jésuite des réfugiés, ont plaidé que les 'slipholders' et les non- 'slipholders' fassent l'objet d'un dépistage national pour le statut de réfugiés et l'admission à l'un des neuf camps officiels le long de la frontière. Il a été recommandé au gouvernement thaïlandais de permettre aux demandeurs d'asile birmans

enregistrés de rester temporairement en Thaïlande, et que de l'assistance leur soit fournie par les Nations-Unies et d'autres agences de secours. Jusqu'à présent, les efforts de plaidoyer de l'UNHCR et de quelques organisations internationales n'ont eu qu'un succès limité.

Un rapport en 2005<sup>2</sup> par le Service Jésuite des réfugiés et le Comité International de Secours (CIS) sur la condition des 'slipholders' birmans en Thaïlande a découvert que presque tous les 353 individus questionnés avaient fait l'expérience de persécutions en Birmanie et risquaient de subir de sérieuses violations de leurs droits de la personne s'ils y retournaient. Comme ils n'étaient pas en possession de documents légaux, ils pouvaient être considérés comme des immigrants illégaux par les autorités thaïlandaises et donc arrêtés, détenus et expulsés. Afin de survivre, la plupart ont fini par travailler illégalement en Thaïlande, souvent sous des conditions exploitatives. Contrairement aux des réfugiés basés dans les camps, les réfugiés et les demandeurs d'asile vivant dans les zones urbaines ne reçoivent pas de services de première nécessité de la part des ONG. Beaucoup d'entre eux n'ont ni abri ni subsistance adéquats, et leur argent et possessions sont confisqués.<sup>3</sup>

La provision des 'slips' aux participants des manifestations de septembre 2007 est bienvenue. Cela a donné l'espoir dont les réfugiés avec des véritables titres d'asile pourront s'enregistrer avec l'UNHCR de nouveau, et qu'éventuellement le gouvernement thaïlandais recommencerait le dépistage de tous les demandeurs d'asile birmans

avec le système PAB. Établis en 1999, le PAB n'est pas efficace. Cela a à avoir avec la peur de créer un effet aimant qui attirerait plus de personne de la Birmanie.

Pour les demandeurs d'asile qui ont fui la Birmanie à la suite des répressions de septembre, et qui ont reçu des fiches d'enregistrement temporaire de l'UNHCR, il reste incertain de savoir s'ils feront l'objet de dépistage par les PAB. Cependant, pour des milliers de 'slipholders' et d'autres qui avaient anticipé un changement en politique et une plus grande attention internationale à leur épreuve, l'UNHCR a exprimé clairement qu'ils doivent toujours attendre.

Le risque existe qu'à moins que le gouvernement thaïlandais permette rapidement le dépistage des nouveaux arrivants pour le statut de réfugiés, un nouveau groupe de 'slipholders' birmans se créera, s'ajoutant aux groupes déjà existants en attente d'une quelconque solution durable. Les plus grandes craintes sont pour ceux qui n'ont eu aucun accès à un processus d'enregistrement et qui n'ont donc aucune protection ou espoir d'asile. Sans papiers, indésirables et pratiquement invisibles, ces 'slipholders' et ces demandeurs d'asile birmans poursuivront leur existence de marginaux. Il reste à voir si la faille ouverte à la Thaïlande et à la communauté internationale par les manifestations de

septembre en Birmanie pour redresser la situation va mener à des améliorations significatives et à un meilleur futur.

*Chen Chen Lee (chen@jrs.or.th) est responsable de l'Information et du Plaidoyer et Isla Glaister (isla@jrs.or.th) est coordinateur du Programme Mae Sot auprès du Service Jésuite des réfugiés en Thaïlande (www.jrs.or.th)*

1. Echange d'e-mail avec l'UNHCR à Bangkok, Octobre 2007

2. Nowhere to Turn, Jesuit Refugee Service et Comité International de Secours, 2005.

[www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/RMOI-6E83HG?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/RMOI-6E83HG?OpenDocument)

3. Voir l'article par Vera den Otter sur 'Les demandeurs d'asile urbains et les réfugiés en Thaïlande', FMR28: [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR28/27.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR28/27.pdf)

## Le Bangladesh, les rohingyas et le statut de réfugié

Pia Prytz Phiri

**Les réfugiés rohingyas de l'Etat de Rakhine dans le Nord du Myanmar vivent dans des conditions précaires dans leur pays d'asile, le Bangladesh, mais ils ont pu assister à des améliorations significatives ces temps derniers.**

En 1991 le gouvernement du Bangladesh a reconnu quelque 250 000 Musulmans rohingyas comme réfugiés de prima facie. Pendant les années suivantes, la grande majorité des réfugiés a été rapatriée vers le Myanmar par le gouvernement du Bangladesh, ne laissant en existence que deux des vingt camps de réfugiés. Au cours des 16 dernières années un reliquat d'environ 27 000 rohingyas a vécu dans deux camps de réfugiés à la pointe extrême sud du pays, près de Cox's Bazar.

Le Bangladesh n'est pas signataire de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, ni de son Protocole de 1967 et n'a pas appliqué de législation nationale aux questions de l'asile et des réfugiés. Néanmoins et de sa propre initiative, le gouvernement a reconnu les arrivées rohingyas comme réfugiés en 1991 et leur offre assistance jusqu'à présent en partenariat avec l'UNHCR.

Il est significatif que le Bangladesh ait accédé à plusieurs accords et conventions<sup>1</sup> de droits internationaux est que sa constitution contienne des provisions qui maintiennent les droits

et les devoirs envisagés par la Charte des Nations Unies afin de préserver la protection légale des non-citoyens sur son territoire<sup>2</sup>. En conséquence, il reconnaît un corps législatif international qui offre un cadre à la protection des réfugiés.

La difficulté réside à assurer l'observation et la durabilité des normes de protection lorsqu'il n'existe pas de loi gouvernant le statut des réfugiés en soi. La situation des réfugiés rohingyas démontre les défis à donner protection dans un système ad hoc, arbitraire et discrétionnaire. Bien que 16 années soient passées, la liberté de mouvement, le droit au travail et le droit à l'éducation sont toujours refusés aux réfugiés rohingyas – ce qui les prive de l'opportunité d'autosuffisance et d'autodétermination. Les réfugiés sont forcés à prendre part à des activités clandestines, à travailler dans l'illégalité pour de bas salaires. Ils sont privés de l'opportunité de se développer, de s'instruire et de s'améliorer, limités jusqu'à récemment à des programmes pédagogiques informels enseignés par des volontaires réfugiés, offrant un cursus et des qualifications restreints.

L'UNHCR au Bangladesh a eu du succès dans ses démarches pour l'amélioration des normes dans tous les secteurs en appuyant le plaidoyer pour le nivellement des principes internationaux de protection avec la pratique sur le terrain. L'agence a conclu des accords-clés avec le gouvernement précédent en 2006, avant les événements politiques récents et la déclaration de l'état d'urgence. Le gouvernement intérimaire actuel montre aussi des signes très positifs de son engagement envers la question des réfugiés.

Ce que nous pouvons observer jusqu'à présent sont les principales étapes dans les négociations entre le gouvernement et l'UNHCR, qui changent la manière dont la protection est apportée. Tout d'abord, en 2006, le gouvernement a permis au HCNUR de construire de nouveaux abris pour les réfugiés dans les deux camps, en reconnaissance de la condition catastrophique des structures actuelles qui se trouvent bien en-dessous des normes internationales.

Le gouvernement avait limité l'entretien des abris construits en 1992 au strict minimum de peur de donner lieu à toute forme de présence permanente des réfugiés. Depuis cet accord, l'UNHCR a pu lever des fonds avec succès ; et la construction dans les deux camps de



Des enfants réfugiés birmanes jouent devant des maisons construites grâce au financement de l'UNHCR dans le camp de réfugiés de Nayapara, Bangladesh ; février 2008.

UNHCR/K McKinsey

réfugiés a commencé. On espère que les deux camps offriront des aménagements de logement vers la fin 2009.

Un second succès important récent a été que pour la première fois dans l'histoire des opérations de l'UNHCR au Bangladesh, la réinstallation dans un pays tiers a été utilisée pour donner protection et une solution durable à des personnes. Vingt-trois réfugiés ont été réinstallés au Canada en 2006, suivis par 79 autres en 2007. L'accord de réinstallation a été piloté par l'UNHCR, en partie pour faire pression sur le gouvernement à autoriser plus de formation aux compétences et d'élargir le nombre de programmes scolaires enseignés dans les écoles et les qualifications. Quoique ce processus n'atteigne pas encore le niveau des normes internationales, il va certainement dans la bonne direction. Depuis les premières réinstallations réussies au Canada, la réinstallation des réfugiés dans le besoin urgent de protection a été négociée avec

d'autres pays intéressés ; la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont tous deux confirmé un influx pour 2008.

Un autre développement très significatif a été l'accord avec le gouvernement du Bangladesh en 2006 qui permettait à d'autres agences des Nations Unies de travailler dans les camps de réfugiés, en apportant leur expertise à différents secteurs.

Néanmoins, il reste du chemin à parcourir avant que les réfugiés puissent bénéficier des droits qui leur sont dus au titre des lois internationales. L'UNHCR au Bangladesh a clairement déclaré que le statut quo est simplement intolérable. La provision d'assistance extérieure pendant 16 ans sans progrès vers l'autosuffisance, mais sans l'atteindre, va a contrario des principes de protection des réfugiés, des droits humains et de la dignité des personnes.

Le besoin persiste d'engager le dialogue avec le gouvernement du Bangladesh et des autres parties prenantes afin de discuter de solutions durables pour les rohingyas. Il est trop tôt pour prédire la conclusion de ces discussions, mais il reste très positif à présent que l'UNHCR et le gouvernement reconnaissent tous deux l'importance d'adopter une perspective plus holistique à long terme en vue de résoudre les problèmes des réfugiés rohingyas.

*Pia Prytz Phiri (BGDDA@unhcr.org) est le Représentant de l'UNHCR au Bangladesh ([www.unhcr.org/country/bgd.html](http://www.unhcr.org/country/bgd.html)).*

*Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNHCR ou des Nations Unies.*

1. [www.un.int/bangladesh/misison\\_arc/treaty\\_adherence.htm](http://www.un.int/bangladesh/misison_arc/treaty_adherence.htm)

2. Articles 25, 31 & 32 de la Constitution de 1972

# Sans refuge : les réfugiés Chins d'Inde et de la Malaisie

Amy Alexander

**La plupart des réfugiés Chins n'ont jamais mis les pieds dans un camp de réfugiés; ils vivent en tant que réfugiés urbains sans papiers en Inde et en Malaisie.**

Comme pour de nombreuses minorités ethniques en Birmanie, les violations fréquentes des droits de la personne ont poussé des milliers de Chins, qui peuplent les collines de l'ouest de la Birmanie, à fuir le pays à la recherche d'une autre vie à l'étranger. Alors que la Thaïlande accueille la plupart des réfugiés de la Birmanie, la population chin en Thaïlande reste peu élevée. La plupart des Chins cherchent en effet refuge en

indienne, on estime qu'ils sont entre 60 000 et 80 000. Quelques-uns continuent leur chemin jusqu'à New Delhi, où ils espèrent obtenir la protection de l'UNHCR. Aucun de ces deux emplacements n'offre une protection suffisante aux réfugiés Chins et leur vie quotidienne est parsemée de difficultés et d'embûches.

Comme l'Inde n'est pas signataire de la Convention relative au statut des

A partir du milieu de l'année 2006, l'UNHCR a aussi commencé à réinstaller les réfugiés Chins dans des pays tiers.

Toutefois, il est de plus en plus difficile pour la communauté chin établie en Inde d'obtenir le statut de réfugié par l'UNHCR. La plupart des Chins vivent à Mizoram, où l'UNHCR n'est pas en opération. Ainsi doivent-ils entreprendre un voyage difficile et coûteux jusqu'à Delhi s'ils veulent être reconnus par l'UNHCR. Une fois enregistrés, ils doivent rester à Delhi, où il leur est difficile de gagner la vie et de s'adapter culturellement.

En outre, l'UNHCR a annoncé la fermeture de l'enregistrement général en septembre 2007, ce qui limite encore plus l'accès au statut de réfugié pour les Chins. Seuls les cas « prioritaires » sont maintenant éligibles pour l'enregistrement, ainsi que les personnes considérées comme particulièrement vulnérables, telles les femmes enceintes, les personnes âgées et les infirmes. Les cas « non prioritaires » devront attendre la réouverture de l'enregistrement général, ce qui n'est pas prêt d'arriver.

La vie des réfugiés Chins à Delhi est extrêmement difficile car ils sont en compétition pour des ressources limitées, avec



Tisserands  
Chin à  
Mizoram,  
Inde, où ils  
vivent et  
travaillent.

Inde et en Malaisie, où ils font face à des défis différents de ceux que rencontrent leurs compatriotes en Thaïlande.

## Réfugiés Chin en Inde

La majorité des Chins forcés de fuir la Birmanie se réfugient en Inde et s'installent dans les collines Mizoram, adjacentes aux collines Chin. Bien qu'il soit impossible de déterminer exactement combien d'entre eux vivent le long de la frontière birmano-

réfugiés de 1951 ou du Protocole de 1967, il n'existe aucun mécanisme officiel permettant d'offrir une protection ou des services aux réfugiés qui vivent en Inde. Toutefois l'UNHCR est présent en Inde et continue d'enregistrer, de reconnaître et de réinstaller les réfugiés Chins. Parmi les 1 800 Chins vivant à Delhi, 1 000 ont obtenu le statut de réfugié; 300 autres ont été enregistrés par l'UNHCR et attendent de savoir quel statut leur sera accordé.

une population locale déjà pauvre, et qui se bat pour survivre. Pour répondre aux besoins croissants des réfugiés, l'UNHCR, en collaboration avec ses partenaires, a développé un réseau de programmes de services sociaux dans les domaines du soutien financier, de l'éducation et de la santé. Initialement, une allocation de subsistance à court terme pour les réfugiés nouvellement enregistrés était incluse. Toutefois, en 2003, l'UNHCR a

commencé à supprimer progressivement cette allocation, diminuant d'abord le montant de moitié après six mois puis la supprimant totalement au bout d'un an. Ce changement de politique ignore la réalité de la situation des réfugiés à Delhi, où la plupart d'entre eux ne peuvent vivre de manière autonome.

En outre, ce programme comprend aussi une clause selon laquelle l'UNHCR s'engage à compléter les salaires des travailleurs réfugiés pour qu'ils ne se trouvent pas en dessous du seuil officiel de pauvreté. Cependant, depuis août 2007, aucun des nouveaux candidats n'a été admis dans le programme. En même temps, ce système de complément de salaire a en fait créé un second marché du travail, dans lequel les employeurs ont pris l'habitude d'offrir des salaires modiques aux travailleurs réfugiés. Sans les compléments réguliers de l'UNHCR, les travailleurs Chins peuvent s'attendre à toujours gagner moins que la population locale, pour le même travail.

Une troisième forme d'assistance est offerte par la Young Men's Christian Association (YMCA) pour couvrir les dépenses scolaires des enfants réfugiés d'âge scolaire. Toutefois, ces subventions sont calculées sur le coût des écoles publiques, bien que les réfugiés ne correspondent presque jamais à leurs critères de sélection. En outre, ces subventions ne permettent pas de couvrir le coût d'une éducation privée. Ainsi, nombre de réfugiés se retrouvent sans aucune éducation.

Le quatrième programme essaie de résoudre les problèmes de santé et médicaux auxquels font face les réfugiés à cause de leurs conditions de vie à Delhi. Les barrières linguistiques et les profondes discriminations dont ils sont victimes empêchent les patients Chins de recevoir un traitement rapide et efficace dans les hôpitaux locaux. L'Association des bénévoles de la santé de Delhi (ABSD) a pour responsabilité d'apporter les soins de santé de base aux réfugiés de Delhi. Malheureusement l'ABSD a dû fermer ses portes au début 2007, faute de ressources insuffisantes. L'assistance médicale est maintenant bien trop chère pour les réfugiés Chins de Delhi.

De plus, les tensions avec la population locale représentent un énorme obstacle à l'autonomie des Chins de Delhi et de Mizoram. À Delhi, les discordes entre les Chins et la population locale sont accentuées par le manque généralisé de ressources. En compétition avec les

autochtones pour les denrées de base, qui sont rares, les Chins vivent dans la peur constante de l'expulsion, de la violence physique et d'autres mauvais traitements. La plupart des attaques sont perpétrées en toute impunité, soit parce qu'elles ne sont pas du tout signalées, soit parce que la loi n'est pas mise en application.

À Mizoram, la discrimination est rampante, bien que les mizos et les Chins descendent d'ancêtres communs. Auparavant, l'Association de la jeunesse mizo (AJM), une organisation civile non politique mais très influente, a pris pour cible les Chins, ce qui a provoqué des mouvements de répression à leur encontre. L'incident le plus sévère a eu lieu en 2003, lorsque l'AJM a forcé des milliers de Chins à retourner en Birmanie. Signe possible d'un apaisement des tensions entre les mizos et Chins, les mizos ont manifesté en octobre 2007 auprès des Chins pour demander le changement en Birmanie. Néanmoins, les Chins continuent de craindre d'être les victimes d'expulsions et de déportations forcées par les mizos.

### Réfugiés Chins en Malaisie

À cause de la militarisation substantielle de la frontière indienne, de nombreux Chins sont conscients des dangers qui accompagnent une migration vers l'Inde. Ainsi, malgré la distance, la Malaisie est devenue une destination pour les Chins et en accueille actuellement environ 23 000.

Comme l'Inde, la Malaisie n'est ni signataire de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ni du Protocole de 1967, et le processus d'enregistrement général a été fermé début 2006. Toutefois, puisque l'exode des Chins vers la Malaisie continue, les Chins sont de plus en plus nombreux à attendre d'être enregistrés. Obtenir des documents délivrés par l'UNHCR offre au moins l'espoir d'une possible réinstallation vers un autre pays, même si cela n'offre aucune garantie de protection ou d'accès aux services en Malaisie.

La plupart des réfugiés Chins vivent dans la plus grande indigence dans des habitations surpeuplées de la capitale, Kuala Lumpur. D'autres vivent dans des camps de fortune hors de la ville ou plus loin, dans les montagnes Cameron, où ils travaillent pour de maigres salaires dans des fermes où l'approvisionnement en eau est irrégulier et où on ne leur fournit pas d'équipement protectif adéquat.

Le harcèlement et le mauvais traitement par les autorités font partie du quotidien

des Chins en Malaisie. Outre les descentes dans les quartiers et sur les lieux de travail, les agents de l'immigration approchent et menacent les individus dans les lieux publics. Ceux qui refusent ou sont incapables de payer des pots-de-vin risquent d'être arrêtés, détenus ou déportés. Les réfugiés qui sont détenus en Malaisie se retrouvent souvent dans des cellules surpeuplées et sans hygiène. Ils sont mal nourris et tombent fréquemment malades. Ils se plaignent régulièrement du harcèlement et des violences physiques que les gardes et les autres employés leur font subir.

Les réfugiés Chins n'ont pas le droit de travailler en Malaisie et ne peuvent que se tourner vers l'économie parallèle. Moins d'un tiers de la communauté chin en Malaisie travaille, et ceux qui trouvent un emploi sont souvent exploités par leur employeur et travaillent dans de terribles conditions.

Des soins de santé de base sont offerts par le biais de cliniques ambulantes aux réfugiés des villes ainsi qu'à ceux vivant dans des camps dans la jungle. Jusqu'à l'année dernière, Médecins Sans Frontières (MSF) étaient établis en Malaisie et offraient un service de traduction et de remboursement des frais hospitaliers ; ils ont depuis fermé leurs opérations.

### Conclusion

Des dizaines de milliers de Chins ont fui la torture, persécution et des menaces de mort en Birmanie. Ils prennent de grands risques, rencontrent les pires difficultés et sont confrontés à de situations dangereuses dans leur quête d'un refuge. Ce qu'ils trouvent finalement en Inde ou en Malaisie, toutefois, c'est un manque de reconnaissance juridique, un accès limité à la protection de l'UNHCR, et des difficultés pour obtenir un travail et une éducation, pour accéder aux services de santé et pour s'installer dans un logement décent. Tout comme leurs frères et sœurs de Birmanie qui vivent en Thaïlande, les Chins d'Inde et de la Malaisie vivent sans vrai refuge.

*Amy Alexander (amyalex\_thailand@yahoo.com) est coordinatrice de la défense et des campagnes pour l'Organisation Chin des droits de l'homme, basée à Chiang Mai, en Thaïlande (www.chro.org). CHRO remercie toutes les personnes issues de la communauté chin qui ont généreusement partagé leur temps, leurs histoires et leurs expériences, qui sont à la base de cet article.*

# Migration et traite des êtres humains : agir pour protéger les droits de la personne

Nikolas Win Myint

**Dans tout le Myanmar, les populations sont en mouvement, que ce soit à l'intérieur du pays ou pour traverser la frontière, poussées par le besoin ou par l'espoir d'un futur meilleur. Pour beaucoup, ces espoirs se réalisent partiellement. Pour d'autres, par contre, cette migration les met sur le chemin de l'exploitation, de la violence, des maladies et de la mort.**

La traite des êtres humains – la traite des esclaves moderne dont sont victimes les hommes, les femmes et les enfants – sévit tout autour du monde, toutefois le peu de données disponibles indiquent que l'Asie

des personnes. Toutefois un petit nombre d'agents de lutte contre la traite des êtres humains, soutenus par des politiques gouvernementales, ont réussi à changer les choses ces dernières années.

Selon la Convention contre la criminalité transnationale organisée, la traite des personnes comprend trois éléments distincts: premièrement, l'acte de la traite, c'est-à-dire recruter, transporter ou abriter une personne; deuxièmement, les moyens utilisés, qui doivent impliquer soit la coercition (usage de la force ou menaces), soit la tromperie; et enfin le but de la traite, c'est-à-dire l'exploitation, sexuelle ou économique.<sup>1</sup> On parle de la traite uniquement lorsque ces trois éléments sont réunis.<sup>2</sup>

En suivant cette définition, la traite n'est pas toujours un crime facile à identifier. Les personnes migrent souvent de leur propre gré, même si c'est pour se retrouver dans des situations qui se rapprochent de l'exploitation économique, simplement parce que cette nouvelle situation représente pour eux une amélioration. Il arrive aussi que certaines personnes soient dupées et se retrouvent dans des situations où leur salaire est moins élevé, les heures travaillées sont plus longues ou les conditions sont moins avantageuses que ce qui avait été convenu; toutefois, tant que ces personnes acceptent ces conditions sans qu'on ne les force, il ne s'agit pas, légalement, de la traite des êtres humains. À l'opposée, les individus peuvent décider initialement de migrer de leur propre gré puis se retrouver plus tard dans une situation de traite des personnes. Mettre en pratique cette définition représente ainsi un des principaux défis des interventions de lutte contre la traite des êtres humains. Il est toutefois indispensable de relever ce défi afin d'apporter de la protection et l'assistance aux personnes qui en ont le plus besoin.

## Migration et traite des êtres humains

L'exploitation revêt diverses formes, tout autant que la traite des personnes. La traite représente principalement un crime contre un individu et, comme les autres crimes de cette nature (le meurtre, le viol, l'enlèvement), il est difficile d'en parler de manière générale. Néanmoins, en se basant sur des entretiens avec des victimes et des criminels, ainsi que des organisations d'aide aux victimes et des employés des services juridiques, une vue d'ensemble de la traite des êtres humains au Myanmar se dégage, qui est avant tout l'image de migrations qui se dégradent.

Le Myanmar, situé à l'intersection d'anciennes routes commerciales, a depuis longtemps connu des mouvements migratoires. De nos jours, les disparités économiques dans la région poussent nombre de jeunes à migrer dans l'espoir de trouver un meilleur avenir. La plupart de ces migrants ne sont pas victimes de la traite des personnes. Pour certains d'entre eux, toutefois, le processus de migration se passe au plus mal, et ils se retrouvent à la merci des trafiquants. Parfois, ces trafiquants sont des intermédiaires qui emmènent les migrants vers des destinations autres que celles initialement prévues; parfois, ce sont des employeurs qui exploitent le travail des migrants. Alors que l'exploitation sexuelle des femmes au travers de la prostitution forcée a souvent été mise en lumière, on reporte aussi de nombreux cas d'exploitation économique de femmes et d'hommes en usine, ainsi que d'hommes dans l'industrie de la pêche.

Réduire la pauvreté dans le pays d'origine peut aider à réduire l'envie de migrer à l'étranger. Cependant, la migration provient souvent de la perception de différences économiques relatives et du manque d'opportunités dans le pays d'origine en comparaison avec les pays étrangers. Ainsi, le but des interventions contre la traite des personnes ne doit-il pas être de mettre fin aux mouvements migratoires, mais bien de mettre fin à la traite des personnes.

Dans ce domaine, de nombreux changements encourageants ont



Kay, Chernush, for the US State Department.

*Cette femme birmane, qui s'est échappée après avoir subi le trafic des personnes dans un atelier de misère pour faire des vêtements, apprend maintenant l'artisanat traditionnel dans l'abri Baan Kredrakarn tenu par le gouvernement à Bangkok, Thaïlande.*

du Sud-Est en est une plaque tournante. Dans cette région, la traite commence souvent au Myanmar, puis passe par la Thaïlande ou la Chine. Le nombre annuel de victimes reste inconnu et les estimations varient de 3 000 à 30 000 personnes. Peu de personnes s'attendent à ce que ce crime soit combattu au Myanmar. La traite des personnes a pour origine non seulement la pauvreté et les différences économiques, auxquelles il n'est pas facile de remédier, mais combattre la traite des personnes nécessite aussi une réponse complexe, qui implique le respect des droits de la personne et de l'état de droit par de nombreux ministères et des fournisseurs de services non étatiques. Dans son rapport annuel sur la traite des personnes, le Ministère de l'intérieur américain a donné au Myanmar le niveau le plus bas (niveau 3), affirmant que son gouvernement n'avait pas réussi à s'attaquer à la traite

d'ailleurs vu le jour au Myanmar ces dernières années. De grands progrès ont été effectués afin de protéger les migrants tout autant que de secourir les victimes de la traite. La loi contre la traite des personnes du Myanmar, entrée en vigueur en septembre 2005, apporte une protection juridique particulière à ces victimes, y compris une immunité contre les poursuites judiciaires et une assistance juridique, médicale et financière si nécessaire. Cette loi a aussi pour but de rendre plus facile l'accès les services d'aide aux victimes, tout en rassurant ces dernières quant à l'intervention des services de police ou d'immigration.

Simultanément, depuis 2005, de nombreuses campagnes de prévention ont été menées par bus, sur de longues distances, et dans des gares routières. Des animateurs sont formés afin d'instruire les populations non seulement au sujet des dangers de la traite des personnes, mais aussi afin d'offrir des informations sur les droits fondamentaux, des contacts utiles et des mots-clés. D'abord proposés dans les stations autour de Yangon, ces services ont maintenant été étendus sur Mawlamyine, une ville de transit aux abords de la Thaïlande. Les passagers à bord des bus en destination de la frontière sont ciblés, on leur montre des films sur la traite des personnes et on leur distribue des prospectus. En 2006, cette initiative a ciblé plus de 500 000 personnes.

Parallèlement à ces efforts pour rendre la migration plus sûre, d'autres efforts sont aussi effectués afin d'offrir une plus grande protection et une meilleure assistance aux victimes. Une initiative prometteuse est de renforcer les Postes de liaison aux frontières (PLF) - postes frontaliers établis en coopération avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) afin de combattre le trafic de drogues - et d'étendre leur mandat afin de couvrir la traite des êtres humains. L'objectif principal de cette tâche n'est pas d'empêcher les personnes de traverser les frontières poreuses mais plutôt de faciliter la coopération transfrontalière entre les organisations gouvernementales afin d'aider les victimes à retourner chez elles saines et sauvées. Travaillant avec les services d'immigration, la police et les services sociaux de chaque côté de la frontière, les PLF offrent maintenant un soutien aux victimes tout au long de leur voyage de retour.

Au bout de ce voyage, les ONG locales et internationales sont encouragées à

venir en assistance aux victimes de la traite des êtres humains, par le biais de soutien psychosocial, financier ou médical, de regroupement familial, de formation professionnelle ou de formation aux moyens de subsistance. Comme de nombreuses organisations communautaires sont formées pour offrir ce type d'assistance, les communautés locales sont de plus en plus à même de combattre la traite des êtres humains dont leurs membres sont victimes.

### Connaissances acquises

Des travailleurs dédiés à leur tâche, à quelque niveau que ce soit – gestion communautaire, fonctionnaires, employés de l'ONU ou d'ONG – ont mis en place et fait fonctionner ce système. Pourtant l'une des conditions sine qua non pour mettre en lumière le problème de la traite des êtres humains était que le gouvernement du Myanmar en reconnaisse l'existence, et qu'il veuille y apporter des solutions. Ce succès est lié en partie à la mise en place d'un processus innovant dans la région, selon lequel les six gouvernements de la sous-région du Mékong, avec le soutien d'experts envoyés par l'ONU, s'engagent à coopérer pour lutter contre la traite des êtres humains. Ce processus, connu sous le nom d'Initiative ministérielle coordonnée du Mékong contre la traite des personnes, ou COMMIT, a été lancée officiellement en octobre 2004 par le Cambodge, la Chine, le BRD lao, le Myanmar, la Thaïlande et le Vietnam.<sup>3</sup>

Le COMMIT a permis que soit officiellement reconnue l'importance du problème de la traite des êtres humains, mais aussi d'offrir une plateforme d'action en créant un partenariat entre le Myanmar et les pays voisins. Le COMMIT a aussi permis de construire un réseau de fonctionnaires gouvernementaux à travers la région, permettant à ceux-ci de partager leurs expériences et facilitant ainsi l'adoption des meilleures pratiques internationales au Myanmar. Cela a créé l'espace nécessaire pour que les ONG et les agences de l'ONU luttent contre la traite des êtres humains au Myanmar, ainsi qu'une politique de soutien au sein du gouvernement, avec une approche centrée sur les victimes, comprenant d'importantes mesures de protection. Enfin, en incluant des évaluations régulières des progrès effectués lors des réunions intergouvernementales, ce processus a créé une compétition entre les six gouvernements, ce qui permet à la lutte contre la traite des êtres humains de maintenir son intensité.

Toutefois, même si ce sont là des progrès encourageants, il reste beaucoup à faire. Il existe au moins trois grands défis à venir pour les individus engagés dans la lutte contre la traite des êtres humains au Myanmar :

- S'assurer que l'assistance est ciblée vers les personnes qui en ont le plus besoin
- Réduire le nombre de victimes grâce à des actions de prévention efficaces:
- Il existe toujours des désaccords quant à savoir si la prévention est préférable à l'origine ou à l'arrivée, le long des routes de transit ou dans les villes frontalières ou entre les deux.
- Coordonner les activités de lutte contre la traite des personnes afin d'assurer la complémentarité des approches: le gouvernement de Myanmar a mis au point un Plan d'action national en consultation avec des organes de l'ONU et des organisations de protection des victimes.

Il reste encore beaucoup à faire pour lutter contre la traite des êtres humains et les réponses actuelles sont loin d'être parfaites. Toutefois, dans un contexte où l'aide humanitaire se heurte à de nombreux défis opérationnels et politiques, les initiatives de la lutte contre la traite sont toujours les bienvenues. Le combat contre la traite des êtres humains est aussi un combat contre le VIH, la corruption et le crime organisé. De manière plus importante encore, c'est un combat pour les droits de la personne, pour les libertés personnelles et pour l'Etat de droit. Les progrès sont souvent lents et sont souvent légers – mais il ne faut pas qu'ils passent inaperçus.

*Nikolas Win Myint a travaillé au Myanmar de 2003 à 2007, récemment en tant que Gestionnaire des programmes par pays pour le Projet interorganisations de l'ONU sur la traite des êtres humains dans la sous-région du (UNIAP [www.no-trafficking.org](http://www.no-trafficking.org)). Cet article est écrit à titre personnel et ne représente pas forcément les points de vue de l'ONU.*

1. Définition complète sur: [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html)

Voir aussi RMF n° 25 sur: « Traite des êtres humains : préserver les droits et comprendre les failles » sur [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR25full.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR25full.pdf)

2. Les mineurs de moins de 18 ans en sont toutefois une exception, car la question des moyens ne se pose pas, puisque les gouvernements ont décidé lors de la Convention que les mineurs ne peuvent consentir à de telles actions, ni qui que ce soit en leur nom.

3. Voir article de Susu Thatun de l'UNIAP « La région du Mekong engagée pour mettre un terme à la traite des êtres humains », RMF 25, [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2509.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2509.pdf)

# Les nouveaux boat people en Asie

Chris Lewa

**Par milliers, les Rohingyas apatrides quittent la Birmanie et le Bangladesh pour tenter leur chance en Malaisie.**



'Boat People' arrêtés en Thaïlande ; 2008.

Le 25 novembre 2007, un chalutier et deux ferries ont sombré dans la Baie du Bengale. Ils transportaient quelque 240 clandestins Rohingyas, dont près de 80 seulement ont survécu; les autres sont morts noyés. Une semaine plus tard, c'était le tour d'un autre navire, qui aurait été sous le feu de la marine birmane – bilan supposé: 150 morts. Les Rohingyas sont nombreux à vouloir prendre la mer, acceptant de risquer leur vie pour échapper à l'oppression, à la discrimination et à la misère. Le 2 mars 2008, la marine sri-lankaise a recueilli 71 rescapés qui avaient erré 22 jours dans l'Océan indien à bord d'un navire avarié; la plupart étaient rohingya, et ils avaient déjà perdu 20 compagnons, morts de faim et de soif.<sup>1</sup> D'après les estimations du Projet Arakan,<sup>2</sup> plus de 8 000 boat people ont quitté les côtes de la région entre octobre 2006 et mi-mars 2008, dont 5 000 pendant la saison navigable qui dure depuis fin octobre 2007 jusqu'à maintenant. Généralement, ils partent du Bangladesh pour se diriger vers la Thaïlande puis la Malaisie.

Les Rohingyas, une minorité musulmane de quelque 725 000 membres, vivent dans le nord de l'Etat d'Arakan, à la frontière du Bangladesh. En termes ethniques, linguistiques et religieux, ils font partie de la famille des Bengalis de Chittagong. Privés de la citoyenneté birmane par la loi de nationalité de 1982,<sup>3</sup> ils subissent

de graves violations des droits humains et des pratiques discriminatoires: sévères entraves au mouvement libre, mariages soumis à une autorisation spéciale, confiscations territoriales, travail forcé, taxation arbitraire et négligence en matière de santé et d'éducation.

En 1978 et en 1991-92 déjà, deux vagues d'exode massif ont déversé un flux 250 000 réfugiés Rohingyas sur le Bangladesh, suivi à chaque fois d'un contre-mouvement de rapatriement souvent forcé. A l'heure actuelle, il reste officiellement 26 000 Rohingyas au Bangladesh, hébergés dans deux camps officiels supervisés par l'UNHCR.

Mais près de 200 000, estime-t-on, se sont installés dans des conditions précaires à l'extérieur des camps, dans des villages et des bidonvilles semi-urbains, ou sur un site provisoire inofficiel près de Teknaf. Ces gens, dont beaucoup sont des anciens rapatriés qui ont fui une seconde fois, n'ont quasiment aucun accès à l'assistance et à la protection humanitaire.

A cela s'ajoutent les mouvements migratoires qui mènent les Rohingyas plus loin que le Bangladesh. Le phénomène n'est pas nouveau: depuis des décennies, les trafiquants et les passeurs les font passer en Arabie saoudite, au Pakistan et vers les Emirats arabes unis, où nombre d'entre eux obtiennent un permis de séjour provisoire. Fin 2005, l'UNHCR de Kuala Lumpur (Malaisie) avait enregistré 11 000 personnes pour la protection temporaire, mais l'Arabie saoudite restait la destination préférée: des voyagistes bangladais spécialisés dans cette clientèle proposaient des forfaits voyage pour la Mecque, comprenant le billet d'avion, le « passeport bangladais », et le visa hadj ou 'oumra, le tout financé en général par des parents qui avaient déjà émigré en Arabie saoudite.

Le phénomène n'est pas nouveau, mais le nombre des bateaux transportant des clandestins Rohingyas vers la Malaisie ou la Thaïlande a considérablement augmenté

depuis la fin d'octobre 2006. Certes, la question des droits de la personne en Arakan du Nord est toujours une raison pour émigrer, mais la situation ne s'est pas non plus détériorée significativement ces derniers mois au point de justifier à elle seule cette nouvelle vague d'émigration maritime clandestine. Il faut plutôt envisager une combinaison de plusieurs facteurs: d'une part, suite aux attentats terroristes perpétrés par des extrémistes islamistes sur l'ensemble de son territoire en 2005, le Bangladesh a resserré la vis sécuritaire et se montre en outre beaucoup moins prêt à délivrer des passeports; d'autre part, l'Arabie saoudite a renforcé ses restrictions à l'immigration, tant au niveau de la délivrance de visas qu'en ce qui concerne les contrôles aux entrées aériennes sur son territoire. Les autres voies de migration étant donc quasiment bloquées, les Rohingyas se reportent vers la Malaisie, seule destination musulmane à portée de bourse; et le bateau reste la seule option pour quitter le Bangladesh et la Birmanie sans documents de voyage.

## Malaisie: destination de pointe

En août 2006, la Malaisie a commencé à délivrer des permis de résidence ou de travail à des migrants Rohingyas. Rapidement, arguant de cas de fraude, elle n'a pas tardé à suspendre la procédure, mais la rumeur a continué de se répandre comme une traînée de poudre parmi les Rohingyas vivant en Arakan du Nord et au Bangladesh: la Malaisie était d'un coup le paradis des perspectives économiques et le pays qui délivrait des documents de séjour. Sans plus attendre, les recruteurs et les passeurs ont étendu leurs réseaux dans ces deux régions, proposant deux formules: simple passage maritime jusqu'aux côtes du sud de la Thaïlande, pour moins de 300 dollars, ou formule tout-en-un avec escorte jusqu'en Malaisie, pour une somme pouvant aller de 700 à 1 000 dollars. La plupart de ceux qui tentent l'aventure maritime sont des hommes jeunes, âgés de 18 à 40 ans, mais on a également trouvé parmi eux des adolescents et même des enfants dont l'âge pouvait aller jusqu'à 8 ans.

Pour la majorité, le voyage commence en Arakan du nord, avec un bref transit par le Bangladesh, puis un passage par la Thaïlande et une traversée terrestre jusqu'en Malaisie, destination terminale.



La traversée maritime dure environ une semaine. Comme la plupart des navires (mais pas tous) sont arraisonnés à leur arrivée en Malaisie, l'itinéraire via la Thaïlande est considéré comme plus sûr: arrêtés en Malaisie, les arrivants seraient détenus en prison pendant un certain temps et risqueraient d'être déportés en Thaïlande. Les réseaux de passeurs et d'intermédiaires sont complexes: souvent Rohingyas eux-mêmes, ils exercent sur les sections Arakan-Bangladesh, Bangladesh-Thaïlande et finalement Thaïlande-Malaisie par voie terrestre. Dans ces quatre pays, ils fonctionnent illégalement en cheville avec les forces de la police et de la sécurité.

Jusqu'au 21 mars 2007, les boat people arrêtés le long des côtes de la Thaïlande du Sud étaient brièvement placés en détention puis déportés « informellement » vers une zone de cessez-le-feu en Birmanie, près de Mae Sot. Des passeurs les libéraient alors, moyennant 700 dollars, puis les transportaient à travers la Thaïlande jusqu'en Malaisie. Plus tard, les autorités thaïlandaises ont essayé de remettre certaines personnes arrêtées directement entre les mains des services d'immigration birmans, sans doute pour tester la réaction

de ces derniers. Résultat: les déportés ont été repoussés en Thaïlande le lendemain.

Cependant, depuis le début de la nouvelle saison navigable en novembre 2007, on ne sait plus où se trouvent les boat people qui avaient initialement été placés en détention. Le pire est à craindre. On peut croire que les services d'immigration thaïlandais les remettent à des passeurs situés dans le sud du pays, qui prétendent les garder en détention près de la frontière malaise jusqu'à ce qu'ils puissent racheter leur liberté et leur passage. De même que le long de la frontière birmano-thaïlandaise, les passeurs de la frontière thaïlando-malaise se livrent à des actes de violence routiniers sur leurs détenus pour les forcer à organiser un moyen de paiement. D'après des témoignages, ceux qui ne peuvent pas payer sont vendus pour travaux forcés à des planteurs ou à des pêcheurs. Nombreux sont ceux qui parviennent finalement à atteindre la Malaisie et à y trouver un emploi illégal, mais nombreux sont aussi ceux qui disparaissent en chemin. Le nombre des départs maritimes continue d'augmenter, et de plus en plus de familles recherchent désespérément des traces de leurs membres.

### Réactions dans la région

Le régime birman ne semble pas intéressé à enrayer cette évolution. En 2007, des boat people arrêtés en Birmanie ont été relâchés après une brève détention – et sur paiement d'un bakchich, ou bien leur bateau a simplement été remorqué en direction des eaux territoriales thaïlandaises. Cependant, plus récemment, certains bateaux ont débarqué en Birmanie et leurs passagers ont été condamnés à sept ans de prison pour avoir réintégré le pays illégalement.

Jusqu'à maintenant, le Bangladesh n'a pris que des mesures mineures pour contrer ce phénomène. Depuis octobre 2007, les services de police bangladais ont intensifié leurs patrouilles aux points de départ et aux points de traversée des frontières birmanes. Quelques personnes ont été forcées de retraverser le fleuve Naf pour rentrer en Birmanie. En général, les policiers n'arrêtent que les passagers, pas les trafiquants, qui s'achètent de toutes façons le droit d'opérer librement. Les rares trafiquants arrêtés sont rapidement relâchés.

La Thaïlande, pays de transit, se trouve face à un défi particulier : pour les

## Les personnes oubliées du Myanmar

Nyi Nyi Kyaw

L'histoire des rohingyas remonte au début du 7ème siècle lorsque des commerçants arabes se sont installés en Arakan. Le gouvernement U Nu les a reconnus comme groupe ethnique durant la période parlementaire des années 1950 mais ils ont perdu leur identité politique et constitutionnelle lorsque le gouvernement militaire du Général Ne Win a promulgué l'

Acte de Citoyenneté de la Birmanie en 1983. Ceci a effectivement dénié aux rohingyas la reconnaissance de leur statut de groupe ethnique minoritaire. Une sévère discrimination envers eux a suivi peu après.

La junte militaire maintient une position clairement articulée envers les rohingyas. Dans un communiqué de presse du Ministère des Affaires Etrangères le 26 février 1992, le gouvernement a déclaré : 'En réalité,

bien qu'il existe [135] races nationales vivant au Myanmar aujourd'hui, les soi-disant rohingyas n'en sont pas une. Historiquement, il n'y a jamais eu de race rohingya au Myanmar'.

En réponse aux critiques du Comité des droits de l'enfant de l'ONU en avril 2004, la junte a déclaré qu'elle avait accordé un traitement d'égalité totale aux rohingyas comme aux autres races, en ce qui concerne l'enregistrement des naissances et des décès, l'éducation, la santé et les affaires sociales. En outre, la junte a aussi mentionné que les rohingyas sont listés comme un groupe racial de Bengalis et reconnus comme résidents permanents au Myanmar.

Cependant, dans la pratique les droits de la population rohingya restent sévèrement limités. La présence de l'UNHCR et de quelque autre ONG internationales dans l'état de Rakhine,

dans le Nord, peut aider à améliorer la détresse actuelle des rohingyas, mais sans la volonté politique de la part du gouvernement militaire du Myanmar, leur condition ne peut être résolue.

*Nyi Nyi Kyaw (nmkster@gmail.com) présente un diplôme MSc en Economie politique internationale à l'Ecole d'Etudes Internationales S Rajaratnam (RSIS), Université Technologique Nanyang, Singapour. Musulman originaire du Myanmar, Nyi Nyi Kyaw a passé toute sa vie au Myanmar avant de partir vers Singapour afin de présenter son diplôme de MSc. Une version plus étendue de cet article est apparue pour la première fois dans une série de commentaires publiés en ligne par RSIS en Février 2008: [www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0122008.pdf](http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0122008.pdf)*

autorités thaïlandaises, les Rohingyas sont une menace à la sécurité nationale. Ils sont donc « déportés informellement », c'est-à-dire transférés à des réseaux de passeurs qui les reconduisent en Malaisie – cette approche, qui s'apparente plutôt à de l'exploitation qu'à de la coercition, semble être parfaitement habituelle. Le problème est qu'elle risque de créer un appel d'air supplémentaire.

Quant à la Malaisie, elle semble avoir retiré sa promesse de délivrer des permis de travail et de résidence aux Rohingyas. Les procédures d'enregistrement ont été repoussées à une date indéterminée, et ne semblent pas devoir reprendre un jour. Les descentes de police contre les immigrés illégaux, y compris des réfugiés, sont monnaie courante. L'UNHCR a cessé d'enregistrer les Rohingyas pour protection temporaire à la fin de 2005, et n'a pas encore repris cette procédure.

Ces mouvements maritimes posent de graves problèmes dans une région où les mécanismes de protection pour les demandeurs d'asile sont toujours faibles, et où l'UNHCR a de moins en moins les coudees franches pour exercer son mandat. Aucun des pays concernés n'a ratifié la Convention relative au statut des réfugiés, ni passé aucune législation nationale pour la protection des réfugiés. Les autorités identifient ces mouvements au passage illégal de migrants économiques, et ne sont pas prêtes à reconnaître que les boat people Rohingyas ont droit à un statut de demandeurs d'asile ; elles ne sont pas prêtes non plus à accepter l'intervention de l'UNHCR. Il ne fait pourtant aucun doute que ces gens s'embarquent pour ce voyage périlleux afin d'échapper à l'oppression

systématique, à la discrimination et aux violations des droits humains dont ils sont victimes ; et non pas seulement pour des raisons économiques. On pourrait donc arguer du fait que les boat people Rohingyas sont des 'personnes relevant de la compétence de l'UNHCR' prima facie.

Ces mouvements maritimes irréguliers sont généralement identifiés comme relevant du passage clandestin plutôt que du trafic d'êtres humains, parce qu'ils ne répondent pas aux trois critères fixés par le protocole de Palerme<sup>4</sup> dans sa définition de la traite : un mouvement, un moyen (tromperie ou force) et une livraison vers une situation d'exploitation. Cependant, si les passeurs qui les reçoivent en Thaïlande ou en Malaisie les forcent à travailler ou les placent en situation de travail forcé ou d'esclavage telle que décrite par le Protocole, ce serait une traite. La Thaïlande a signé les deux protocoles sur la traite et le trafic illicite d'êtres humains, mais ne les a pas ratifiés. Elle a récemment passé une loi contre la traite d'êtres humains. La Malaisie ne participe à aucun de ces instruments juridiques internationaux. Cependant, tous les pays concernés ont ratifié la Convention des droits de l'enfant, et les enfants devraient donc bénéficier de cette protection au moins. Mais le fait que les Rohingyas sont apatrides complique encore la situation et démontre encore plus douloureusement l'incapacité de la communauté internationale à résoudre leur problème et à les protéger.

L'UNHCR, qui a un mandat par la communauté internationale pour protéger les réfugiés et les apatrides, devrait pouvoir entrer en action et, en collaboration avec les pays

d'accueil, élaborer des solutions appropriées. Les stratégies de protection envisageables devraient prendre en compte les inquiétudes légitimes de ces gouvernements face à ces mouvements clandestins, mais aussi s'attacher à garantir les droits des boat people Rohingyas.

*Chris Lewa (chris.lewa@gmail.com) est coordinatrice du Projet Arakan, une ONG locale qui œuvre pour documenter et plaider sur la situation de la minorité rohingya en Birmanie.*

Les 28 mars 2008, le Premier ministre thaïlandais a annoncé que la Thaïlande envisageait de détenir les boat people Rohingyas sur une île déserte : « pour stopper cet afflux, nous devons les contenir dans un endroit peu accueillant. Ceux qui comptent les suivre doivent savoir que la vie ne leur sera pas clémente ici, c'est ce qu'il nous faut pour les empêcher de s'introduire chez nous ». Voir [www.bangkokpost.com/290308\\_News/29Mar2008\\_news03.php](http://www.bangkokpost.com/290308_News/29Mar2008_news03.php)

1. Voir [www.unhcr.org/news/NEWS/47cd3604111.html](http://www.unhcr.org/news/NEWS/47cd3604111.html)
2. Le Projet Arakan est une ONG basée en Thaïlande, qui travaille particulièrement à documenter et à mettre sur le devant de la scène la situation désastreuse des Rohingyas apatrides dans l'Arakan du Nord en Birmanie. Les documents et rapports dressés par Chris Lewa sont disponibles sur le site de la bibliothèque birmane en ligne, [www.burmalibrary.org](http://www.burmalibrary.org)
3. La loi de nationalité de 1982 reconnaît comme citoyens birmans les membres de groupes ethniques installés en Birmanie avant 1823, c'est-à-dire avant la colonisation britannique. Ne figurant pas sur la liste des 135 « races nationales » établie par le gouvernement, les Rohingyas ont donc été rendus apatrides par cette loi.
4. Protocoles sur la traite et le trafic, voir [www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CTOC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CTOC/index.html)

## La difficulté de rester: l'impact de la réinstallation en masse

Susan Banki and Hazel Lang

**Dans un contexte où les solutions durables de rapatriement et d'intégration locale ne sont pas réalisables, la réinstallation a acquis un attrait croissant.**

“Chuwa ma yeh, ga ma ye” est une expression en langue karen qui se traduit en gros comme ‘entre l'enclume et le marteau’ ou, plus précisément, ‘difficile d'avancer, difficile de reculer’. Cette expression caractérise de manière juste les émotions de beaucoup des

145.000 réfugiés à la frontière birmano-thaïlandaise qui, après des dizaines d'années de vie dans des camps de réfugiés avec le regard tourné métaphoriquement vers la Birmanie, se voient offrir à présent la possibilité de réinstallation dans un pays tiers.

En 2007, plus de 14 000 réfugiés des camps se sont réinstallés dans des pays tiers et on s'attend à ce que près de 20 000 se réinstallent en 2008.

D'un côté, il est difficile d'aller de l'avant ; les réfugiés sont naturellement anxieux et confus de ce que la vie leur réserve dans un nouveau pays s'ils choisissent de se réinstaller. La plupart reconnaissent que même les mieux instruits d'entre eux

feront l'expérience de sérieux défis sociaux, économiques et culturels, en particulier au début. D'un autre côté, il n'est pas seulement difficile, mais pratiquement impossible de retourner. Compte tenu des abus et de l'intransigeance de la junte militaire Birmane, les réfugiés ne peuvent pas rentrer chez eux en ce moment.

On pourrait ajouter un troisième élément à l'expression en karenni : difficile de rester. Bien que les réfugiés dans les camps de Thaïlande aient reçu de l'assistance de plus de vingt organisations humanitaires, vivre dans un oubli légal a exercé des pressions. En ce moment, les mouvements des personnes résidant dans les camps sont restreints et peu d'entre elles ont la permission de quitter les camps pour trouver des subsistances ou pour poursuivre leur éducation.

Toutefois, alors que le programme de réinstallation gagne en ampleur, il est important de se souvenir que tous les réfugiés ne vont pas être réinstallés. Les réfugiés qui ne se réinstalleront jamais, ou qui ne se réinstalleront que dans plusieurs années, méritent l'attention des praticiens et des preneurs de décisions parce que leurs besoins de sécurité à court terme et à long terme sont encore plus grands que ceux qui se réinstallent. Pour cette raison, le Comité de Coordination des Services aux Personnes Déplacées en Thaïlande (CCSDPT<sup>1</sup>), une organisation de coordination des ONG opérant à la frontière birmano-thaïlandaise, a commissionné un rapport afin de déterminer l'impact de la réinstallation sur la population restante de réfugiés.<sup>2</sup>

Les recherches indiquent tout d'abord qu'alors que la réinstallation a beaucoup alimenté les espoirs des personnes se réinstallant, beaucoup de personnes restantes ont subi des chutes de moral lorsque leurs amis et collègues prennent le départ. La réinstallation a sapé l'énergie des réfugiés qui œuvraient pour les changements en Birmanie, et n'a en rien amélioré les conditions pour les personnes déplacées de l'intérieure en Birmanie.

En second lieu, alors que la réinstallation prend place en masse, une plus grande proportion de réfugiés instruits, à hautes compétences et avec beaucoup d'expérience se sont réinstallés les premiers, par rapport au reste de la population. Cela est dû en partie au fait que certains pays de réinstallation ont eu tendance à sélectionner les réfugiés à réinstaller non pas sur leur statut de réfugiés, mais sur leur

'potentiel d'intégration' – ce qui signifie généralement les personnes les mieux instruites et les plus compétentes.

En outre, une méthode de classer la priorité des demandeurs, la démarche 'premier entré- premier sorti', signifiait que les personnes qui avaient vécu le plus longtemps dans les camps étaient les premières à être réinstallées. Il existe une corrélation étroite entre ces individus et les résidents des camps les plus compétents et les mieux instruits ; et pendant la période initiale de réinstallation, cela a renforcé plus encore le dépeuplement rapide des travailleurs compétents dans les camps.

### La perte de capacités

Il est vrai que la démarche des USA de réinstallation en groupes, qui comporte un processus relativement rapide et pour laquelle il n'existe ni quota du nombre total de réfugiés à accepter ni de critères de 'potentiel d'intégration' pour être accepté, devrait, avec le temps, redresser la perte disproportionnée des leaders des camps. Comme l'a noté l'UNHCR, la demande de services dans les camps diminuera en fonction de la diminution significative de la population. Mais dans certains camps, le dommage est déjà causé, et est presque irréversible.

Alors que les personnes instruites et compétentes prennent le départ, il devient de plus en plus difficile de trouver des remplacements parmi de la population existante, ce qui rend aléatoire les prestations de services dans les camps. Du fait que les camps de réfugiés ne sont pas un marché du travail ouvert, il n'existe qu'un nombre limité de travailleurs compétents pour les fonctions essentielles – dont les fonctions vitales de leaders. Dans certains camps, en particulier ceux où le processus de réinstallation avait commencé avant que les USA adoptent la démarche de réinstallation en groupes, pratiquement toutes les personnes possédant une éducation du deuxième cycle ont déjà un emploi. Une proportion élevée de leaders des camps et d'administrateurs chevronnés a aussi quitté ces camps. Cela a eu l'impact le plus important sur deux secteurs de la vie dans les camps: le secteur de la santé et le secteur d'éducation.

Dans le secteur de santé, le départ de nombreux membres du personnel de santé qualifiés a sévèrement affaibli les capacités des ONG de santé à délivrer des soins médicaux de qualité. Des médecins non-réfugiés (généralement Thaïlandais ou expatriés) assurent la supervision

du personnel de réfugiés et offrent de la formation mais les activités quotidiennes des agences de santé dépendent du personnel de réfugiés en ce moment. La formation de nouveaux membres du personnel exige non seulement du temps – dix-huit mois pour des médecins et entre neuf et douze mois pour les aides-soignantes maternelles – mais aussi de l'expérience. Les recrues fraîchement formées, même lorsqu'elles ont le temps de recevoir une formation complète, ne sont pas adéquatement positionnées pour assurer le rôle de leaders dans le secteur de santé. Un camp a déjà dû fermer ses centres de soins primaires à cause des départs de personnel. Un autre camp a fait état de l'augmentation importante du nombre de références



faites par son personnel vers les hôpitaux voisins à cause du manque de capacités dans les camps. La chute des nombres de personnel médical entraîne une augmentation proportionnelle des risques à la santé publique dans les camps.

Dans le secteur de l'éducation, les enseignants se réinstallent aussi en nombres relativement plus élevés. Il a toujours été difficile de trouver de bons professeurs, bien avant le début des réinstallations, et cela perdurera. Toutefois la perte de superviseurs, de cadres enseignants, de formateurs pédagogiques et d'autres personnels pédagogiques établis de longue date est plus inquiétante encore. Beaucoup de ces individus ont été

*Une jeune réfugiée birmane remplit les documents d'identification de son dossier de réinstallation; camp de réfugiés de Mae La, Thaïlande.*

formés aux fonctions-clés de l'éducation comme le développement de programmes d'enseignement, de gestion des classes et de supervision d'établissements. La perte de personnel capable d'offrir une orientation pédagogique souligne le problème de la perte d'enseignants de longue date, ce qui influe sur la qualité de l'enseignement, du suivi et de la formation.

Le secteur de l'éducation est aussi touché par la réinstallation pour deux autres raisons. En premier lieu, tant que les enseignants reçoivent des rémunérations inférieures à celles des travailleurs des ONG, les pertes dans les autres secteurs accentueront les carences du secteur de l'éducation parce que les enseignants seront tentés de se déplacer vers d'autres emplois disponibles, mieux rémunérés. En deuxième lieu, la démarche du renforcement des capacités adoptée par les agences de l'éducation a été conçue dans la perspective de rapatriement, dans le but spécifique de responsabiliser les réfugiés à mener leurs propres formations, suivis et comptes-rendus. Cette même démarche rend à présent le système pédagogique plus vulnérable au déclin.

Le secteur d'administration des camps a aussi ressenti les effets de la réinstallation, à moindre mesure, toutefois. Ici, l'impact sur le personnel de la réinstallation des organisations communautaires (CBO) a été gérable jusqu'à présent, puisque leurs structures permettent une succession relativement aisée du personnel dans ces rôles, quoique des carences de personnel-clé aient eu comme résultat un alourdissement des tâches à accomplir pour les membres restants des comités. Dans l'ensemble, relativement peu de leur personnel a pris le départ ou fait une demande de réinstallation.

Alors que le nombre global de personnes compétentes, instruites et expérimentées diminue dans les camps, les ONG recherchent le meilleur personnel disponible – et il est inévitable qu'elles entrent en compétition pour s'assurer des services des personnes qualifiées dans les camps travaillant avec les CBO. Les personnes recrutées pour le travail à temps plein avec les ONG auront moins de temps à consacrer au travail pour les CBO, qui généralement ne paient pas d'allocations.

Les implications négatives de la réinstallation sur le reste de la population des réfugiés ne sont pas limitées à la Thaïlande – en particulier à court terme. Les réfugiés du Bhoutan vivant au Népal sont en instance de se réinstaller en masse,

et d'autres groupes de réfugiés peuvent aussi se tourner vers la réinstallation comme la solution durable la plus aisée. Nos recherches indiquent qu'à court terme, la réinstallation en masse accentue les besoins des populations restantes car les camps de réfugiés demandent un apport de formation plus important pour palier au remplacement des travailleurs compétents partis. Les recommandations suivantes ont été élaborées spécifiquement pour la population de réfugiés à la frontière entre la Birmanie et la Thaïlande, et incorporent des recommandations additionnelles de l'UNHCR de l'ONU<sup>3</sup>. Beaucoup de ces recommandations sont déjà observées. De similaires recommandations sont peut-être applicables à d'autres situations de réinstallation en masse.

- Encourager les donateurs à subventionner les programmes de formation et de renforcement des capacités, ainsi que des initiatives pour le nouveau personnel sans expérience dans les camps.
- Mettre en place des formations pour les nouveaux travailleurs de remplacement dès que possible, et poursuivre la politique des 'doublures homologues' au moyen d'un 'pool' d'individus disponibles.
- Entreprendre aussitôt que possible une étude des compétences et des capacités d'emploi de la population des camps de réfugié afin d'identifier les réfugiés susceptibles d'être intégrés au 'pool' de personnel de remplacement.
- Recruter des travailleurs dans les camps parmi les nouveaux arrivants dans les camps et la population locale Thaïlandaise.
- Promouvoir autant que possible un processus de réinstallation ouvert et prévisible de manière que les réfugiés sachent quels seront les délais à leur réinstallation, et que les agences chargées de fournir l'assistance dans les camps sachent quand leur personnel prendra le départ.
- Faciliter les fournitures de prestations en réévaluant les besoins d'assistance dans les camps, en rassemblant certains aménagements et en simplifiant les structures de gestion.
- Encourager les réfugiés compétents à se re-domicilier dans d'autres camps.
- Penser à demander de la part des réfugiés, en coopération avec le pays de réinstallation, des engagements volontaires à remettre leur réinstallation pour une période déterminée, ou jusqu'à ce que des remplacements soient totalement formés.

- Encourager le pays d'accueil à accélérer la délivrance de permis de travail et de déplacement dans les camps et entre les camps aux réfugiés, aux travailleurs expatriés et au personnel local des ONG et des CBO.
- Encourager les contrats à long terme pour le personnel expatrié et le personnel national afin d'assurer la continuité dans les systèmes.
- Faire le plaidoyer d'une plus grande intégration des réfugiés restants au sein des systèmes nationaux de santé et d'éducation, en sus de l'approbation formelle des programmes de subsistance à l'intérieur comme à l'extérieur des camps

La réinstallation a apporté des bénéfices positifs, comme la réduction de la surpopulation dans les camps, l'accroissement des envois de fonds, de meilleures possibilités d'emploi pour les plus jeunes réfugiés et la rationalisation des services dans les camps. Mais pour beaucoup de ceux qui restent, en particulier à court terme, le manque de travailleurs compétents dans les camps a exacerbé les difficultés de la vie dans les camps. Prévoir quand et comment les carences vont se produire, et planifier le futur, aiderait à soulager au moins une des conséquences de la réinstallation.

*Susan Banki (s.banki@griffith.edu.au) et Hazel Lang (hazellang@yahoo.com.au) sont toutes deux chargées de recherches à l'Université de Griffith, Australie (www.griffith.edu.au), où elles prennent part en ce moment à un projet de trois ans pour le Conseil de recherche australien, visant à explorer les déplacements à long terme en Asie. Le partenaire-lien du projet est l'ONG australienne Austcare (www.austcare.org.au).*

*Cet article se base sur les recherches commissionnées par le Comité de Coordination des Services aux Personnes Déplacées en Thaïlande (CCSDPT). Toutefois, l'analyse, les conclusions et les recommandations sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions des membres du CCSDPT.*

1. www.ccsdpt.org

2. Rapport de Susan Banki et Hazel Lang, 'Planning for the Future, The Impact of Resettlement on the Remaining Camp Population' [Planifier pour le futur ; L'impact de la réinstallation sur les populations restantes dans les camps], Juillet 2007; en ligne sur www.tbcc.org. Les conclusions résumées dans cet article comportent des commentaires du HCR de l'ONU contenus dans leur évaluation du rapport original: HCR de l'ONU, 'Evaluation des recommandations sur l'impact de la réinstallation sur les populations restantes dans les camps en Thaïlande', Octobre 2007.

3. Ibid., et Hervé Isambert, UNHCR, 'Impact de la Réinstallation sur les services de santé dans les camps à la frontière Thai/Myanmar: Vers une démarche stratégique', Septembre 2007.

# Voix karen sur la réinstallation

l'Organisation des Femmes du Karen, avec Sarah Fuller et Eileen Pittaway

**Avec peu de soutien et souvent sous la menace, les membres de l'Organisation des Femmes du Karen ont mené des recherches, ont fourni des programmes ainsi que du soutien, et mis en question la sagacité des ONG et de l'UNHCR.**

En 2005, le Gouvernement du Royaume de Thaïlande a relâché les restrictions et a permis la réinstallation depuis les camps sur la frontière birmano-thaïlandaise vers les pays occidentaux. L'impact de la réinstallation dans les camps causait de vives inquiétudes à l'Organisation des Femmes du Karen (KWO)<sup>1</sup> depuis plusieurs années. Elles veulent faire entendre les voix des réfugiés, en particulier celles des femmes, et de toutes leurs organisations communautaires dans les discussions sur la provision de solutions durables. Malheureusement, les femmes réfugiées doivent crier pour qu'on entende leurs chuchotements.

En conséquence des conflits continus, de la persécution et des abus des droits de la personne soufferts par la population du Karen, causés par le Conseil d'État pour la Paix et le Développement (SPDC) et l'existence continue dans les camps en Thaïlande, les organisations communautaires (CBO) locales des réfugiés ont demandé la réinstallation pour certains des réfugiés dans les camps. Environ 4 500 réfugiés ont été réinstallés dans plusieurs pays en 2006, et près de 15 000 à la fin 2007<sup>2</sup>.

Depuis le début du programme de réinstallation, la situation dans les camps le long de la frontière a beaucoup empiré ; alors que beaucoup de membres-clés de la communauté ont été réinstallés rapidement, les aménagements dans les camps et les services ont souffert de l'absence de structure et de capacités. Divers rapports rassemblés par les ONG donnent le détail



de certains aspects des conséquences – mais représentent généralement les opinions des ONG et de l'UNHCR. Ils ne considèrent pas la réinstallation depuis une perspective d'identité culturelle et ne montrent pas l'impact global de la réinstallation sur les personnes qui vivent dans les camps. Par exemple, malgré le fait que les viols et les violences sexuelles fassent partie de la stratégie du SPDC et soient un problème majeur dans les camps, les rapports reconnaissent à peine les questions sexospécifiques.

## Les voix des réfugiés

Le KWO et le Conseil des Réfugiés karen (KRC) font partie de l'entité des réfugiés ; nous appartenons aux camps et nous sommes des réfugiés. Les personnes dans les camps ont besoin de nous pour les représenter et parler pour eux. Les autorités (donateurs, l'UNHCR) ont besoin de parler aux personnes dans les camps et ils le font par nous. Toutefois, si nous examinons notre situation, nous sommes faibles parce que la Thaïlande n'est pas signataire de la convention sur les réfugiés et n'a aucune obligation de soutenir les réfugiés ou même de les accepter. La Thaïlande ne veut pas mettre en péril ses relations avec le gouvernement de facto en Birmanie mais elle a des obligations humanitaires. Par conséquent, nous pouvons travailler et vivre ici mais nous sommes maintenus cachés. Les étrangers ne sont pas autorisés dans les camps, en particulier les médias. Nous sommes tout le temps avertis de rester discrets quand nous parlons aux étrangers.

Nous vivons dans ces camps depuis 20 ans. Les conditions sont très mauvaises. C'est l'espoir qui pousse les gens à continuer – et la croyance que nous rentrerons un jour dans notre pays, dans une Birmanie en paix et démocratique. Nous avons gardé ces

rêves et nous nous sommes battus pour instruire nos enfants et pour maintenir une structure communautaire qui les soutiendra lors de leur retour.

L'introduction du programme de réinstallation est un défi majeur à ce rêve. Alors que la communauté karen soutient totalement les droits de son peuple à chercher la sécurité et la sûreté dans un pays tiers, cela a un prix élevé. C'est un défi à la lutte que nous avons menée depuis 20 ans et à ce que cela signifie pour tant de familles. Ceci cause

*Une réfugiée birmane en larmes alors qu'un proche quitte le camp de Mae La pour commencer une nouvelle existence dans un tiers pays.*

'Nos foyers ne nous appartiennent plus ; notre beau pays n'est plus beau. Voici pourquoi nous avons demandé la réinstallation pour la population jeune du Karen' (Réfugié activiste du Karen)

un désespoir et une peine profonds de ne jamais pouvoir rentrer au pays.

Initialement, les gens voulaient être rapatriés. Ceci n'est pas possible – mais les gens ont besoin de se fixer quelque part, donc nous avons été les premiers à demander la réinstallation, en particulier pour les jeunes qui ont besoin d'une bonne éducation. Dans les camps, l'éducation s'arrête au niveau dix, c'est insuffisant. Nous ne nous inquiétons pas des personnes âgées. Notre souci est envers les jeunes ; ils sont notre futur et ils ont besoin de citoyenneté et d'appartenir à un endroit où ils sont traités comme des êtres humains. Certains jeunes vivent dans les camps depuis 20 ans.

La réinstallation est devenue une question d'amour et de haine pour nous. D'un côté, elle peut offrir de bonnes opportunités, dont l'éducation. D'un autre côté, nos camps ont besoin d'harmonie, d'organisation et de personnes compétentes. Nous ne souhaitons pas objecter parce que nous l'avons demandé et ce sera une bonne chose pour les personnes réinstallées, mais cela a laissé la communauté sans ressources et sans soutien, et redoutant le futur. Toutes les personnes instruites et compétentes nous sont enlevées. Selon les rumeurs, leurs compétences ne serviraient pas à grand-chose dans les pays où ils vont, mais elles sont importantes ici. Les gens pensent que s'ils étaient enseignants dans les camps, ils seront enseignants dans leur nouveau pays, mais les choses ne se passent pas comme ça. Et cela a un impact considérable sur l'éducation et la santé de ceux qui restent dans les camps.

Nous luttons déjà pour notre identité et notre liberté, et nous les perdons d'autant plus à cause de tous ces gens qui partent. Les structures communautaires se désintègrent parce que chacun attend d'être réinstallé. Cela cause beaucoup de stress et de conflit dans les familles. Certains membres de la famille souhaitent se réinstaller alors que d'autres préfèrent rester sur place. Nous devons quand même tenir compte des réfugiés qui restent ici. Les personnes qui partent sont celles qui sont en mesure de s'exprimer ouvertement et qui possèdent des capacités. Ceux qui restent sont illettrés, des gens simples,

cachés. Ils n'auront aucune voix. Certains d'entre nous doivent rester parce qu'il faut travailler pour les gens ici et les aider.

### Le voyage vers un nouveau pays

Pour ceux qui optent pour la réinstallation et qui sont sélectionnés, le processus de la réinstallation est souvent traumatique en soi. L'OIM et les ONG dans les camps ne parlent pas aux communautés des aspects négatifs d'un pays, ni des défis. Les gens choisissent vite parce qu'ils y sont encouragés et ils s'inscrivent. La procédure est très rapide et lorsqu'ils se trouvent dans un autre pays, beaucoup veulent rentrer chez eux.

Les rapports des CBO indiquent que le temps alloué à l'induction et à l'information avant le départ est insuffisant. Seulement trois jours sont consacrés à l'orientation – insuffisant pour couvrir toutes les informations nécessaires à une transition dans la dignité, sans stress et positive vers une nouvelle vie. Beaucoup de réfugiés ont vécu dans les camps presque toute leur vie. Ils ne sont pas allés dans des cabinets de médecins, ils n'ont pas conduit de voiture, ou habité dans des maisons occidentales ; ils ne parlent pas anglais et ne savent rien, ou peu, de la culture ou des lois dans leur pays de destination. S'ils étaient mieux informés, ils pourraient prendre de meilleures décisions.

Une autre chose faisant défaut est la prise en compte des sexospécificités par le personnel et les traducteurs. Les femmes réfugiées disent qu'elles doivent attendre dans des salles d'attente publiques et qu'elles n'ont pas l'option d'une traductrice ou d'un docteur féminin lors de leurs visites médicales.

Tandis que le conflit continue en Birmanie, plus de réfugiés demandent accès aux camps. Craignant que la réinstallation devienne un facteur d'attraction, le gouvernement Thaïlandais a fermé la frontière avec la Birmanie, et l'UNHCR n'enregistre pas les nouveaux arrivants. Leur santé est défaillante et ils souffrent de malnutrition. Mais ils ne reçoivent aucune ration alimentaire ou aide médicale. Il n'y a pas assez de nourriture pour tous dans les camps et cela cause de sérieux problèmes de subsistance.

### Recommandations

Les CBO karen et les leaders karen ne souhaitent pas empêcher les gens de se réinstaller dans des pays tiers mais ils veulent que leurs inquiétudes soient discutées ouvertement afin d'optimiser les possibilités de réinstallation avec succès. Nous recommandons que :

- Les gouvernements de pays tiers, l'UNHCR, l'OIM et autres agences a) entrent en consultation avec les leaders karen pour discuter du processus de réinstallation en entier avant sa mise en application, et b) planifient la meilleure façon de traiter des conséquences négatives de la réinstallation.
- Toutes les informations soient disponibles en langue karen
- Les gouvernements des pays de réinstallation fournissent des renseignements sur la politique de réinstallation de leur pays aux CBO karen
- Des informations générales sur les pays tiers et leurs systèmes de protection sociale, politiques et législatives soient fournies, de manière accessible, aux réfugiés ruraux venant d'endroits extrêmement isolés
- Les communautés Karen en Thaïlande soient informées des expériences et des circonstances des familles déjà réinstallées dans les pays tiers – aspects positifs aussi bien que négatifs
- Le processus de réinstallation soit ralenti afin de donner plus de temps aux réfugiés pour prendre leur décision et assez de temps pour passer leur emploi aux autres, et à la communauté pour former leurs remplaçants
- Une étude en profondeur soit menée sur l'impact de la réinstallation sur la communauté restante, et qu'un financement soit accordé pour permettre aux CBO de donner des formations intensives au nouveau personnel remplaçant dans la communauté de ceux qui sont réinstallés.

*L'Organisation des Femmes du Karen (The Karen Women's Organisation) ([www.karenwomen.org](http://www.karenwomen.org)) est une organisation communautaire de femmes karen travaillant au développement et à l'assistance dans les camps de réfugiés à la frontière thaïlandaise et avec les PDI et les femmes en Birmanie. Le KWO encourage la sensibilisation aux droits des femmes et fait la promotion de la participation des femmes aux prises de décisions communautaires et au processus politiques.*

*Eileen Pittaway ([e.pittaway@unsw.edu.au](mailto:e.pittaway@unsw.edu.au)) travaille au Centre de Recherches sur les Réfugiés de l'Université de New South, Australie ([www.crr.unsw.edu.au](http://www.crr.unsw.edu.au)). Sarah Fuller ([sarahbfuller@yahoo.com.au](mailto:sarahbfuller@yahoo.com.au)) était stagiaire et étudiante au Centre.*

1. [www.karenwomen.org](http://www.karenwomen.org)

2. [www.tbcc.org/resources/2007-6-mth-rpt-jan-jun.pdf](http://www.tbcc.org/resources/2007-6-mth-rpt-jan-jun.pdf)

# Changements dans l'éducation des réfugiés de longue durée

Marc van der Stouwe et Su-Ann Oh

**L'éducation offerte dans les camps de réfugiés le long de la frontière birmano-thaïlandaise a évolué au cours des 20 dernières années: ses aspirations ont changé, sa portée s'est étendue et elle est maintenant de meilleure qualité et plus appropriée.**

Tout au long de cette période, les incertitudes politiques, les flux de réfugiés constants et prolongés et l'instabilité de l'environnement politique ont affecté l'accès des réfugiés à l'éducation, ainsi que la qualité et la pertinence de l'éducation qu'ils reçoivent et leur aptitude à utiliser les compétences et connaissances acquises afin de gagner leur vie et de développer leur communauté.

Dans cet article, nous nous concentrons sur l'éducation offerte dans les sept camps de réfugiés à prédominance Karen. Le Département pour l'éducation karen (DEK), qui a des liens avec l'Union nationale karen (UNK),<sup>1</sup> joue un rôle de décisionnaire au sein de ces camps. Le système est financé par une variété d'organisations et mis en œuvre par des ONG locales (par exemple, l'Organisation des femmes karens et l'Organisation de la jeunesse karen) et des ONG internationales (telles que Refugee Care et International Child Support).

On dénombre environ 115 000 résidents<sup>2</sup> dans les sept camps à prédominance Karen, dont 54 000 sont des enfants ou des jeunes. Il y a environ autant d'hommes que de femmes et la population des camps varie de 4 000 à 45 000 réfugiés. La variété des emplacements géographiques, de la densité de population, des groupes de population et des capacités des communautés à s'organiser posent des défis particuliers pour offrir et coordonner une éducation appropriée et de qualité sur l'ensemble des sept camps.

Le Gouvernement royal thaïlandais (GRT) a l'autorité générale sur les camps et s'assure que les décisions sont mises en place et respectées. Il permet aux ONG locales et internationales de fournir les ressources, les services et le renforcement des capacités nécessaires au soutien de l'éducation dans les camps.

## Différents services éducatifs

Le système éducatif général comprend des écoles maternelles, primaires, secondaires et des lycées. La politique du GRT en ce qui concerne l'éducation dans les camps permet l'éducation jusqu'au lycée seulement car les mesures de sécurité empêchent quiconque de quitter le camp afin de poursuivre ses études.

Le DEK approuve le programme scolaire et les manuels sont constamment mis à jour afin de les rendre pertinents à l'environnement des camps. Les élèves étudient trois langues (karen, birman et anglais), ainsi que les sciences, les mathématiques, la géographie, les sciences sociales et la santé. Le taux d'inscription, pourtant, montre qu'environ 18% des enfants qui vivaient dans les camps n'allaient pas à l'école primaire ou secondaire lors de l'année scolaire 2007-2008. On

compte plus de 1500 enseignants, qui ne touchent que de maigres salaires. Ils font face aussi à des classes bruyantes, surpeuplées et aux aptitudes mixtes, ainsi qu'à un manque de ressources. La plupart d'entre eux s'efforcent d'enseigner le mieux possible mais ils sont limités par le manque d'expérience et de savoir-faire.<sup>3</sup>

Des programmes d'apprentissage sont aussi disponibles pour les adultes et les jeunes personnes non inscrites à l'école. Ces programmes comprennent des cours de lecture et d'écriture (Karen, Skaw et

Pwo), de langues (anglais et thaïlandais), de compétences professionnelles (telle l'agriculture, la couture et la cuisine), d'artisanat (fabrication de savon, tricot) et d'aptitudes communautaires (VIH, risques posés par les mines, violence domestique), ainsi qu'un nombre limité de cours du soir dans les écoles. Les participants s'enrichissent de compétences et de connaissances de grande valeur; toutefois il n'existe pas suffisamment d'opportunités pour que les réfugiés gagnent leur vie grâce à ce qu'ils ont appris. Le gouvernement thaïlandais refuse de les laisser quitter les camps et l'économie au sein des camps est trop restreinte pour soutenir un si grand nombre de tailleurs,



Marc van der Stouwe

soudeurs et cuisiniers. Cependant, en 2007, suite à d'intenses pressions, ZOA Refugee Care, en partenariat avec l'UNHCR, a reçu l'approbation du GRT pour commencer un projet-pilote sans précédent, permettant à 80 réfugiés de poursuivre des activités liées à l'agriculture aux abords du camp de réfugiés Mae La et de vendre leurs produits sur un marché hors du camp. Le GRT a fini par accepter cette nouvelle initiative grâce à la participation des instituts d'enseignement professionnels du Ministère de

*Etudiant dans une école secondaire dans le camp de Mae Ra Ma Luang, Province de Mae Hong Don, Thaïlande.*

l'éducation thaïlandais, ainsi que de Thaïlandais issus de villages alentour.

### **D'une situation d'urgence à une situation d'asile prolongé**

Après des années d'essai, d'erreurs et de pratique, les services éducatifs sont maintenant offerts de manière efficace, et les communautés des camps se sentent profondément engagées et impliquées. Toutefois, les ONG travaillent selon une démarche traditionnelle d'offre des services essentiels, bien que les réfugiés vivent dans les camps depuis de nombreuses années. Des stratégies à long terme de développement et d'éducation sont maintenant nécessaires afin d'améliorer la qualité de l'éducation et de trouver des solutions durables, plutôt que de fournir simplement des services de base.

Toutefois, l'offre de ces services de base, comme la construction d'écoles ou les fournitures scolaires, ne peut être négligée car les réfugiés vivent dans des camps qui ont peu de liens avec les communautés thaïlandaises locales et il est interdit de sortir de ces camps. En conséquence, ils se retrouvent entièrement dépendants des organisations externes, même pour les formes de soutien les plus fondamentales. Afin de compléter l'offre de services de base, il a fallu rendre disponibles des ressources plus importantes pour les interventions à long terme dans les domaines liés à l'éducation, tels la formation des professeurs, l'élaboration des programmes et des manuels et le renforcement des capacités du personnel de direction.

Ces initiatives à long terme de renforcement des capacités au niveau des camps ont pour double objectif d'améliorer la qualité ainsi que la durabilité de l'éducation. Grâce à des interventions innovantes, menées de plus en plus souvent en partenariat avec des individus et des institutions spécialisés, y compris le Ministère de l'éducation, il est possible d'améliorer encore plus la qualité d'enseignement et d'apprentissage. La durabilité est une question compliquée dans un contexte où les populations restent réfugiées pendant une longue période, puisque en général la situation des réfugiés n'est pas sensée durer. Contrairement au KED, dont le futur institutionnel reste incertain, les acteurs qui jouent actuellement un rôle dans la gestion de l'éducation au niveau des camps seront probablement impliqués dans la gestion de l'éducation au niveau communautaire dans le futur, quelle que soit la forme que revête ce futur:

rapatriement en Birmanie, réinstallation dans un autre pays ou intégration à la société thaïlandaise. C'est pourquoi les ONG éducatives ont changé de démarche : plutôt que de se concentrer sur le renforcement des capacités du DEK en tant qu'institution, elles s'attaquent maintenant au renforcement des capacités sur plusieurs niveaux, en insistant particulièrement sur les capacités au niveau des camps.

### **Réinstallation**

La réinstallation d'un nombre en hausse de réfugiés vers d'autres pays a eu un grand impact sur les communautés des camps et surtout sur le système éducatif. Parmi les réfugiés choisissant la réinstallation, on trouve un nombre disproportionné de personnes qualifiées, y compris des personnes travaillant dans l'éducation. Bien que la réinstallation offre parfois d'excellentes opportunités, elle complique profondément la mise en place d'activités éducatives au sein des camps. Les ONG ont du mal à continuer de mettre en place leurs programmes avec le même niveau de qualité puisque une grande partie du personnel enseignant quitte les camps lors de la formation ou juste après avoir été formé. Il faut alors former un groupe entièrement nouveau et sans expérience afin d'assurer la continuité des services, avec le risque que ceux-ci décident aussi de partir à court ou moyen terme.

Les initiatives suivantes permettraient peut-être de répondre à ces problèmes :

- la mise en place de « cours intensifs » de formation à l'enseignement pour que les enseignants puissent commencer le travail en classe le plus tôt possible ;
- compléter le modèle actuel de formation en cascade avec une présence plus directe des ONG dans les camps, par exemple avec des formateurs de terrain offrant un soutien intensif et continu aux nouveaux enseignants sans expérience;
- une intensification des mécanismes de formation avec ses pairs, récemment mis en place.

À part d'essayer d'ajuster les programmes existants afin de faire face aux réinstallations, les ONG ont aussi cherché à mettre au point de nouvelles activités pour les réfugiés qui envisagent de se réinstaller, afin de mieux les équiper pour s'adapter à la vie dans un pays occidental. On peut citer en exemple les formations professionnelles et les projets éducatifs informels développés par ZOA Refugee Care. Des discussions ont lieu actuellement avec le Ministère de l'éducation thaïlandais et d'autres fournisseurs de services locaux afin de mettre au point des cours pour

aider les réfugiés à trouver du travail - par exemple dans le secteur de la restauration ou du travail social, où, selon les anciens réfugiés, il est le plus facile de trouver du travail - et de leur offrir une certification reconnue. Un programme d'apprentissage de la langue anglaise a aussi été mis en place dans tous les camps afin de faciliter la réinstallation des réfugiés. L'intérêt exprimé pour ce nouveau programme ainsi que le niveau de participation sont très élevés.

### **Changement de politique et de plaidoyer**

Tant que le GRT continuera d'interdire aux réfugiés de s'engager dans des activités économiques ou d'accéder à des services en dehors des camps, les mécanismes actuels d'offre de services resteront inchangés et les interventions ne s'inscriront pas dans la durée. Certains signes sont toutefois précurseurs d'un changement de démarche. Le GRT semble accepter graduellement que la situation des réfugiés restera la même dans l'avenir prévisible et le Ministère de l'éducation, en particulier, semble prêt à améliorer les opportunités éducatives des personnes déplacées, pour prouver son engagement envers les objectifs d'Éducation pour tous.

Les ONG présentes le long de la frontière ont réagi en ajoutant à leurs rôles de « fournisseurs de services essentiels » et de « renforceurs des capacités » celui de « groupes de pression et militants ». Ils travaillent d'arrache-pied afin d'influencer les décisions prises par le GRT, dans le but d'améliorer la qualité de vie des réfugiés en ce qui concerne l'éducation, la formation et les moyens de subsistance. Il est nécessaire que ces activités de pression insistent sur le besoin d'une plus grande ouverture des camps, afin que les réfugiés puissent quitter les camps et bénéficier des opportunités éducatives ou de permettre à ces opportunités de pénétrer à l'intérieur des camps.

Actuellement, le KED utilise son propre programme scolaire, qui est basé en grande part sur le programme birman mais qui a aussi adopté plusieurs éléments des programmes de pays étrangers. Ainsi, ce programme scolaire manque de cohérence en ce qui concerne les matières et les niveaux, n'est pas suffisamment approprié au contexte local et manque souvent de qualité. De plus, ce programme n'est pas reconnu : lorsque les étudiants finissent leur éducation, ils reçoivent un certificat sans aucune valeur en dehors du camp. Suite à des discussions initiales avec le Ministère de l'éducation, il semble maintenant qu'il existe une volonté de trouver des



solutions qui permettront de certifier le programme scolaire du camp tout en conservant autant que possible l'aspect local de son contenu. Il s'agit toutefois d'un processus hautement politique, qui touche à des sujets sensibles pour le GRT tout autant que pour les communautés de réfugiés. Malgré cela, les réfugiés bénéficient maintenant d'opportunités qui restaient jusqu'alors hors de leur portée.

Des discussions ont aussi pris place récemment avec le GRT pour considérer les diverses options qui permettraient aux réfugiés d'accéder à l'enseignement supérieur. Un groupe initial de huit étudiants sera autorisé à étudier dans des universités thaïlandaises, ouvrant la voie à d'autres étudiants réfugiés à l'avenir. Il est plus difficile d'accéder à des cours à distance dans les camps de réfugiés, car cela implique un plus grand

nombre d'acteurs et qu'il est nécessaire d'obtenir l'accord du GRT en ce qui concerne l'accès à Internet (un problème politiquement délicat). Sur ce front, les progrès se feront donc plus lentement et nécessiteront un travail de pression continu par les ONG et autres acteurs.

### Conclusion

Les personnes et les organisations qui travaillent le long de la frontière font tout possible pour offrir une éducation appropriée et de qualité, tout en subissant de considérables contraintes politiques et pratiques. Comme la situation se prolonge toutefois dans le temps, il est maintenant de plus en plus nécessaire de dépasser le modèle habituel de secours et de prendre des décisions stratégiques afin de développer les communautés du camp et leur système éducatif. En outre, il est impératif de travailler de

manière proactive, en faisant pression sur les institutions et en militant pour le droit à l'éducation et l'offre d'une bonne éducation, et de lier l'ensemble à des changements de politique en Thaïlande.

*Marc van der Stouwe (mpvdstouwe@hotmail.com) a géré et conseillé un programme d'éducation et de formation à grande échelle pour les réfugiés birmans en Thaïlande, mis en place par ZOA Refugee Care (www.zoa.nl) de 2003 à 2007. Su-Ann Oh (suann.oh@gmail.com) est sociologue spécialisée dans l'éducation des réfugiés et travaille depuis 2005 en tant que consultante de recherche auprès d'ONG le long de la frontière birmano-thaïlandaise.*

1. [www.karen.org/knu/knu.htm](http://www.karen.org/knu/knu.htm).
2. TBBC Sites de réfugiés à la frontière birmane avec information sur les populations : janvier 2008 [www.tbcc.org/camps/populations.htm](http://www.tbcc.org/camps/populations.htm).
3. Oh, S-A, Ochalumthan, S, Pla Law La and Htoo, J. (2006) « Rapport éducatif 2005 », Thaïlande: ZOA Refugee

## Sheffield, mon amour

**Quelque 174 réfugiés de la frontière birmano-thaïlandaise ont été réinstallés à Sheffield, au Royaume-Uni, entre mai 2005 et septembre 2007. Leur intégration à la société britannique aurait pu être facilitée par une meilleure préparation et une assistance plus pragmatique.**

Depuis mars 2005, le Royaume-Uni dirige un programme de réinstallation connu sous le nom de « Gateway Protection Programme » ou « GPP », à destination de leur « quota de réfugiés ». Les réfugiés sont sélectionnés par les agents de terrain de l'UNHCR et arrivent au Royaume-Uni avec un statut légal permanent. A ce jour, des réfugiés venus de la Birmanie, de la République Démocratique du Congo et du Liberia sont arrivés par le biais de ce programme et ont été réinstallés dans des villes telles que Sheffield, Hull et Norwich.

La plupart des réfugiés birmans sont d'origine ethnique karen et ont vécu dans des camps à la frontière birmano-thaïlandaise. Les autres sont issus de groupes différents, tels que mon, pa'O et rohingya, ou sont des étudiants birmans en opposition au régime militaire qui ont fui le pays suite à l'insurrection nationale de 1988 et qui sont maintenant reconnus comme des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR.

Afin de faciliter la réinstallation des réfugiés, le gouvernement britannique travaille avec trois organisations nationales: l'Organisation internationale pour les migrations,<sup>2</sup> Refugee New Arrivals Project et le Conseil pour les réfugiés. Ce dernier offre aux nouveaux arrivants une aide psychosociale individualisée, une aide au logement et des services d'interprétariat

Patricia Hynes et Yin Mon Thu

pendant les 12 premiers mois, en collaboration avec les services sociaux et d'interprétariat de Sheffield (Sheffield Community Access and Interpreting Service, SCAIS) et une association pour le logement, Safe Haven Yorkshire. Une fois les douze premiers mois écoulés, tout soutien est offert par les bureaux d'aide aux citoyens (Citizens Advice Bureaux, CAB), le Centre pour les réfugiés du nord (Northern Refugee Centre) et le programme gouvernemental "Sure Start".

Il ne fait aucun doute que la réinstallation des réfugiés birmans permette à ces derniers de reconstruire leur vie et de retrouver leur dignité. Les camps thaïlandais sont des environnements strictement contrôlés avec des carences énormes en ce qui concerne les services, en particulier ceux liés à la protection, à l'éducation et à la formation ainsi qu'aux besoins importants en matière de santé mentale générés par les conflits de longue durée et les conditions de vie dans les camps. Les réfugiés qui arrivent à Sheffield ont la chance de sortir de l'environnement de déresponsabilisation que représentent les camps; toutefois les conséquences de la vie dans les camps se répercutent sur le processus de réinstallation, et doivent être prises en compte lors de l'organisation initiale du soutien aux arrivants. Bien que certains services de soutien

*Réfugiés birmans réinstallés, dont le co-auteur Yin Mon Thu, apprenant à vivre à Sheffield, Royaume-Uni.*



psychologique aient été disponibles pour les réfugiés en réinstallation, de longues listes d'attentes et de nombreuses difficultés ont rendu l'accès à ces services problématique. Il est nécessaire d'obtenir un financement plus important, afin que les réfugiés puissent obtenir le soutien psychologique qui les aidera à faire face aux traumatismes dont ils souffrent.

Leur confiance pourrait être accrue par une meilleure orientation et des informations plus complètes au sujet de leurs droits lors de leur arrivée au Royaume-Uni – par exemple, le droit de demander un interprète ou à bénéficier d'une assistance. Plusieurs mois après être arrivée à Sheffield, une femme réfugiée qui avait besoin des services d'un électricien dans son nouveau logement fit le commentaire suivant :

**« Je ne veux pas me plaindre sans cesse auprès d'eux. J'ai peur de les mettre en colère et je crains qu'ils n'ignorent mes demandes parce que je me plains. »**

Ce manque de confiance et cette peur de toute forme d'autorité sont des remparts les empêchant d'accéder aux services nécessaires à leur réinstallation. Il est vite devenu évident que les organisations d'aide à la réinstallation doivent prendre en compte ce facteur peur et que les 12 mois de soutien initial ne sont pas suffisants.

Au fil du temps, trois défis principaux se sont révélés lors de la première période de réinstallation: les problèmes liés à la langue; les problèmes liés à la technologie; les difficultés associées à la vie au sein d'une nouvelle culture et d'un nouvel environnement.

### Problèmes liés à la langue

Comme pour nombre de nouveaux migrants et demandeurs d'asile au Royaume-Uni, la langue représente un obstacle à la communication, même si une formation linguistique est offerte avant

« L'agent de terrain de l'UNHCR arrive et les réfugiés des camps doivent prendre une décision qui changera leur vie sans connaître le moindre fait sur les pays dans lesquels il est possible qu'ils soient réinstallés. »<sup>1</sup>

la réinstallation. Les nouveaux arrivants sont par exemple informés des numéros à appeler en cas d'urgence; toutefois la formation n'offre aucune explication quant aux situations dans lesquelles les utiliser et quant aux informations à fournir une fois l'appel en cours. Bien d'autres situations sont vécues comme difficiles, telles que communiquer avec les caisses d'allocations, résoudre les tensions avec des voisins bruyants ou problématiques, acheter des tickets de bus et suivre des directions ou comprendre la signalisation.

Offrir des cours d'anglais est primordial. Les réfugiés arrivant autour de la rentrée de septembre peuvent accéder à des cours, avec un service de garde d'enfants disponible pour les personnes recevant des allocations. Les bénévoles

**mes allocations sous le prétexte que je ne cherchais pas de travail. »**

Prouver que l'on est à la recherche d'un travail est particulièrement difficile dans ces cas-là. Si la personne qui s'occupe d'eux au centre pour l'emploi est particulièrement stricte et qu'aucun interprète n'est disponible, les individus se sentent sous pression, ce qui peut mener à des incompréhensions et à la suppression des allocations. Si un réfugié trouve du travail non qualifié, son incapacité à comprendre les règles de sécurité peut lui nuire. Il est nécessaire d'informer les personnes offrant des formations et des emplois aux réfugiés venus de Thaïlande que ces derniers ont eu peu d'opportunités de travail, ayant souffert des restrictions portant sur le travail des réfugiés en

dehors des camps. Il faut donc garder à l'esprit la quantité d'obstacles auxquels font face les réfugiés qui sont réinstallés dans un pays industrialisé sans formation préalable pour les préparer au monde du travail.

De nombreux réfugiés ont besoin de gagner de nouvelles qualifications ou bien d'obtenir une accréditation pour des qualifications déjà acquises, ce qui peut être à la fois démoralisant et dégradant. Même lorsque les réfugiés possèdent les qualifications requises, le dédale qui mène à l'accréditation ou à une formation plus avancée représente

encore un autre obstacle. C'est ce qu'explique une réfugiée karen :

**« J'ai travaillé pendant 20 ans comme sage-femme dans un camp mais ici je me sens presque comme une handicapée. »**

### Technologie

Passer d'un camp de réfugiés où il faut aller chaque jour chercher l'eau au puits à un pays où l'eau chaude et froide coulent directement du robinet est une situation acceptée. Par contre, il faut du temps pour s'adapter à la technologie liée au système bancaire, aux ordinateurs ou à l'utilisation de l'Internet. Toutes les banques n'acceptent pas les papiers délivrés par le Ministère de l'intérieur comme justificatifs de domicile, pourtant nécessaires à l'ouverture d'un compte, sans lequel il n'est possible de percevoir des allocations. Il est difficile de se familiariser



© OIM, 2007/MTH0229/Thierry Falaise

du Conseil pour les réfugiés aident les réfugiés à faire leur devoir et offrent des cours de soutien. Dans certaines écoles, les enfants ont droit à un soutien plus appuyé réservé aux minorités ethniques (Ethnic Minority Assistance Support, EMAS). Cependant, ces établissements ne se trouvent pas toujours à proximité de leur lieu d'habitation; les élèves doivent alors prendre le bus, une situation dans laquelle ils éprouvent des problèmes de communication.

Les problèmes de langue et d'emploi sont très étroitement liés. Selon la déclaration d'un homme Karen :

**« Je ne parle pas anglais. Cela veut dire qu'il m'est difficile de trouver du travail. Lorsque j'en ai informé la caisse d'allocations, ils m'ont immédiatement supprimé toutes**

avec les transactions bancaires de base, comme payer avec de l'argent ou utiliser des distributeurs automatiques. Les réfugiés habitués à utiliser de l'argent liquide dans les camps se méfient initialement du système bancaire, certains préférant même garder leur argent dans un endroit plus accessible.

Pour certains nouveaux arrivants, il a fallu plus de six mois pour s'habituer aux appareils électroménagers d'une cuisine. Apprendre à ouvrir les portes des bus ou des trains et à utiliser les ascenseurs a aussi pris du temps. Un système de bénévoles disponibles lors des premiers moments de la réinstallation aurait permis d'aider les réfugiés à faire face à ces difficultés quotidiennes.

Les rôles dévolus aux deux sexes restant inchangés, les femmes réfugiées ont la charge de cuisiner, laver, nettoyer, nourrir les enfants et faire les courses ; ainsi ont-elles moins d'occasions de s'adapter à ces nouvelles technologies ou d'approfondir leur éducation. Il serait bénéfique de mettre en place des projets pour répondre à cette situation et pour responsabiliser les femmes. En ce qui concerne les femmes âgées, il est indispensable qu'elles apprennent à utiliser la technologie avec confiance.

Toutes ces situations ont déjà été documentées par le passé et devraient maintenant être connues. Le manque de réponses apportées à ces problèmes dès l'arrivée des réfugiés birmans a contribué à la réduction progressive de leur environnement social. A cause des difficultés que posent les transports ou la technologie, certaines personnes développent une peur de sortir de chez eux et doivent ainsi compter sur les autres membres du groupe. Il est donc peu surprenant que leur désir de vivre auprès d'autres réfugiés birmans soit si grand et celui-ci est comparable aux efforts et à l'énergie de groupes précédents de réfugiés qui ont effectué une seconde migration afin de se rapprocher des membres de leur communauté.

### Une culture et un environnement différents

"You all right, love?" Les réfugiés arrivant à Sheffield connaissent le mot anglais "love", qu'ils attribuent aux relations amoureuses. Toutefois, ils sont surpris d'entendre les gens du coin utiliser ce mot familièrement à la fin des phrases, ce qui met nombre d'entre eux mal à l'aise. Même si cela semble n'être qu'un ajustement culturel de moindre importance, beaucoup de nouveaux arrivants trouvent cette situation difficile.

Après le choc initial et l'adaptation au climat anglais, il faut ensuite comprendre les lois, les systèmes et les règles non écrites de la société. Les réfugiés connaissent une perte de statut (surtout ceux qui travaillaient à plein temps dans les camps), doivent s'adapter à des rôles homme-femme différents et de nouvelles normes culturelles. Pour une femme birmane ou karen, serrer la main de quelqu'un ou recevoir une accolade de la part de quelqu'un qu'elle ne connaît pas, surtout s'il s'agit d'un homme, sont des situations complètement étrangères. Les nouveaux arrivants, hommes ou femmes, seront choqués de voir des couples s'embrasser en public ou des femmes porter des jupes courtes, comme l'indique ce commentaire d'un réfugié :

*« Je me sens vraiment embarrassé quand ils s'embrassent devant moi à l'arrêt du bus et je ne sais vraiment pas où me cacher le regard. »*

C'est une bonne nouvelle pour tous de se rendre compte que l'éducation et la santé sont gratuites; toutefois les réfugiés doivent s'adapter à de nouvelles coutumes, telles que celles précédant et suivant la naissance d'un enfant. Traditionnellement, en Birmanie, les femmes ayant donné naissance doivent rester chez elles pendant 45 jours et suivre des traitements spécifiques, comme suivre un régime strict; l'accent mis sur la possibilité de dépression postnatale n'est pas un élément familier pour les femmes birmannes. En outre, les rendez-vous chez le docteur représentent un nouveau concept et l'expression suivante est maintenant répandue au sein de la communauté: "Vas-y ou annule", suite à de nombreux rendez-vous manqués.

Dépression, solitude, manque de soutien social sont des éléments qui ont été bien identifiés mais il reste des carences en ce qui concerne la santé mentale et la prescription de cachets est souvent préférée au soutien psychologique. Cela vient en partie du fait que les interprètes sont issus de la communauté et que les réfugiés ont ainsi peur que leurs problèmes deviennent publics.

Des informations sont offertes avant la réinstallation au sujet des lois sur la protection de l'enfance et la violence conjugale, toutefois il a été démontré que les conséquences de ces lois ne sont pas toujours bien comprises. Des ateliers discutant ces questions, en prenant compte des sensibilités, seraient utiles au processus de réinstallation.

C'est un grand défi que de développer un sentiment d'appartenance tout en maintenant une identité aux racines birmannes. Par comparaison, les réfugiés laotiens, vietnamiens et khmers réinstallés aux Etats-Unis dans les années 1980 avaient reçu six mois de cours intensifs d'anglais et d'orientation culturelle avant leur départ, couvrant la plupart des difficultés mises en lumière dans cet article. Il faudrait donc prioriser l'amélioration de l'orientation pour la réinstallation des réfugiés birmans si l'on veut que cette solution durable ait les plus grandes chances de réussir.

### Recommandations

- Fournir aux réfugiés de plus amples informations sur les pays où ils seront réinstallés, avant leur arrivée
- Fournir des informations accessibles et de qualité sur les droits et les règlements dès l'arrivée
- Offrir un plus large financement pour les services de soutien psychologique tout au long du processus
- Allonger la période de 12 mois de soutien initial
- Rendre disponibles des personnes qui aident aux réfugiés lors des premières étapes pour les aider avec la bureaucratie et les défis quotidiens d'ordre pratique
- Créer des projets qui permettront aux femmes de gagner en autonomie et d'accéder à des formations
- Offrir des formations accessibles débouchant sur des qualifications favorisant l'emploi
- Evaluer régulièrement les objectifs et le succès du Gateway Protection Programme
- Développer l'accès aux professionnels de la santé mentale, ce qui reste une question culturellement délicate
- Organiser, dès l'arrivée, des ateliers sur le droit interne, comprenant le droit des enfants et les violences conjugales

*Patricia Hynes (t.hynes@mdx.ac.uk) a travaillé à la frontière birmano-thaïlandaise entre 1996 et 2000. Yin Mon Thu (soa07ymt@sheffield.ac.uk) travaille auprès des nouveaux réfugiés à Sheffield depuis 2005.*

*Cet article est basé sur les observations, entretiens et expériences des deux auteurs et ne représente le point de vue d'aucune organisation.*

1. Conversation avec un employé d'ONG à la frontière birmano-thaïlandaise, mars 2007.

2. [www.iomlondon.org](http://www.iomlondon.org)

Alors que ce numéro de la Revue des Migrations Forcées va sous presse, le monde entier contemple les conséquences dévastatrices du cyclone Nargis sur la Birmanie et sa population. Il est trop tôt pour connaître l'étendue des pertes, de la destruction ou du nombre de morts. RMF offre sa solidarité à la population de la Birmanie dans leurs efforts à survivre et à reconstruire leur futur à la suite de ce désastre.



# Le contexte actuel des réfugiés de Palestine: un point de vue de l'UNRWA

Karen Abu Zayd

**La vie des Palestiniens et des réfugiés de Palestine est faite de nombreuses privations. Parmi celles-ci, les mesures restreignant ou interdisant les mouvements de personnes apparaissent comme particulièrement sévères. Elles sont en outre en complète opposition aux dispositions visant à protéger les droits de la personne.**

On compte 4,4 million de réfugiés enregistrés vivant dans les pays et territoires desservis par l'UNRWA (l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient), en plus des quatre à cinq millions de Palestiniens issus de la diaspora, dont la plupart se définissent fermement comme réfugiés de Palestine.

En Cisjordanie, le mur de séparation, illégal, divise et isole les communautés palestiniennes en limitant leurs moyens de subsistance et en rendant difficile ou impossible, pour des centaines de milliers de personnes, de se rendre sur leur lieu de travail, dans leur famille, sur les marchés, dans les écoles ou dans les hôpitaux. Le mur et son système de permis, de contrôles de sécurité, de tours, de tranchées et de barrières électriques a réduit les mouvements à un tel point que la vie palestinienne normale est maintenant révolue. La Cisjordanie est découpée en de nombreuses enclaves et les mouvements des Palestiniens entre chaque section sont strictement contrôlés.<sup>1</sup> Par contraste, le million et demi de Palestiniens de Gaza vivent en complète captivité. Ils sont libres de se déplacer à l'intérieur de Gaza mais n'ont pas le droit, à part quelques exceptions, d'en sortir. Toutes les déclarations relatives aux droits de la personne affirment que chacun a le droit de quitter un pays, y compris son pays d'origine, ou de retourner dans ce pays. De nombreux réfugiés de Palestine, et en particulier ceux de Gaza et de Cisjordanie, se voient refuser ce droit.

Depuis juin dernier, le niveau d'approvisionnement de Gaza a chuté de 70%. Selon le Programme alimentaire mondial, à peine plus de la moitié (56,5%)

des besoins alimentaires du territoire étaient comblés à la fin 2007. A cause du manque de carburant et de pièces de rechange, la santé publique s'est sévèrement détériorée puisque les services sanitaires et de distribution des eaux ont du mal à fonctionner. L'alimentation en électricité est sporadique et les 210 000 personnes les plus pauvres n'ont accès à l'eau courante que deux heures par jour. A la mi-novembre 2007,

Il a fallu suspendre des projets dont le montant total dépasse 370 millions de dollars, ce qui comprend 93 millions pour des projets de l'UNRWA et 120 pour des projets d'autres organes de l'ONU. Des restrictions sont aussi en place en ce qui concerne l'apport d'argent liquide à Gaza, ce qui a pour effet de paralyser le système bancaire, d'entraver l'entrée de remises de fond et de forcer les commerces à suspendre leurs activités quotidiennes. En outre, des patients gravement malades se sont vus refuser tout traitement en Egypte, en Jordanie ou en Israël. Enfin, plusieurs milliers de Gazaouis se retrouvent perdus en Egypte, puisqu'ils n'ont pas été autorisés à retourner à Gaza depuis la fermeture du passage de Rafah en juin dernier.



*Les coupures d'électricité Presque quotidiennes forcent les familles palestiniennes à Gaza à prendre leurs repas à la lumière de bougies.*

l'Organisation mondiale de la santé a signalé que les réserves de Gaza en ce qui concerne 91 médicaments de base et fournitures médicales essentielles dureraient moins d'un mois.

La fermeture des passages de Karni et Sofa, points d'accès principaux pour ravitailler Gaza, est un obstacle au travail de développement humain et humanitaire de l'UNRWA ainsi que d'autres organisations et du secteur privé.

En novembre 2007, la Fédération des industries palestiniennes a signalé la fermeture de 95% des usines et ateliers de Gaza, ce qui a ajouté 80 000 personnes au nombre de personnes sans emploi. Aujourd'hui, plus de 30% des Palestiniens vivent sous le seuil de pauvreté ; à Gaza, 80% de la population dépend maintenant au moins en partie de l'aide humanitaire. Selon une estimation modeste de la Banque mondiale, le taux de chômage s'élève à 44% pour l'année 2007.<sup>2</sup>



Victoria Hazou/IRIN

Une femme palestinienne porte un seau contenant les vivres qu'elle a achetées en Égypte après avoir franchi la section démolie du mur de frontière entre la Cisjordanie et l'Égypte en janvier 2008.

Toutefois, les statistiques seules ne peuvent pas communiquer la misère, la frustration et la pauvreté qui menacent d'engloutir Gaza et certaines zones de Cisjordanie. Les statistiques ne parlent pas non plus des dommages potentiellement irréversibles causés aux fondations économiques du territoire palestinien occupé (TPO). Les investisseurs et entrepreneurs déplacent leurs capitaux vers la Jordanie, l'Égypte ou ailleurs ; en outre, les compétences perdues suite à de longues périodes de chômage ne se regagneront pas facilement. Enfin, des dizaines de milliers de Palestiniens posent leur candidature à l'émigration, phénomène nouveau et triste indicateur des conditions de vie.

L'importance des promesses de financement effectuées lors de la conférence de Paris de décembre 2007 – un total de 7,4 milliards de dollars, presque 2 milliards de plus que le montant requis – indique bien que la communauté internationale est consciente de la grandeur du défi et de l'impératif que représente la construction de solides fondations économiques et fiscales pour le TPO. Elles s'accompagnent d'une reconnaissance du caractère indivisible de la sécurité, de la stabilité socio-économique et de la résolution pacifique du conflit israélo-palestinien. Toutefois, il est aussi nécessaire de se concentrer plus profondément sur les droits et libertés garantis aux Palestiniens selon le droit international. Sans la cessation des hostilités et une augmentation visible du respect des droits de la personne, les efforts pour un renouveau économique se passeront, au mieux, dans un contexte particulièrement tendu.

### Problèmes non résolus

L'une des questions non résolues est celle de l'identité des réfugiés de Palestine. Si les défis politiques étaient résolus et si un accord juste était trouvé, quels critères seraient utilisés pour identifier les réfugiés de Palestine? Les registres de réfugiés de l'UNRWA seraient certainement les premiers à être pris en compte, ainsi que les 16 millions de dossiers des archives de l'agence (en cours de numérisation pour le Projet des données sur les réfugiés de Palestine). Ces données représenteraient une ressource indispensable pour retracer la généalogie des familles, les titres de propriété et vérifier si les individus résidaient en Palestine mandataire avant 1948.

Un problème potentiel est la possibilité que la communauté internationale refuse de faire partager les bénéfices d'une solution juste à ceux qui affirment être des réfugiés de Palestine mais dont le nom ne figure pas sur les registres de l'UNRWA. La liste de telles personnes pourrait être longue. Elle comprendrait les réfugiés qui sont répertoriés par certains États ou gouvernements mais pas par l'UNRWA ; ceux qui ne sont enregistrés ni par l'UNRWA, ni par aucun État, tels les Palestiniens sans papiers (comme au Liban) ; et les Palestiniens qui sont couverts par la Convention sur l'apatridie. Cette liste comprendrait aussi les personnes qui ne peuvent, pour une variété de raisons valables, produire les documents que demande l'UNRWA (prouvant que leur lieu principal de résidence était la Palestine dans la période de juin 1946 au 15 mai 1948, et qu'ils ont perdu leur logement ainsi que leurs moyens de subsistance suite au conflit de 1948).

Un autre problème qui persiste est celui de la représentation des réfugiés. L'une des plus grandes défaillances des processus de paix jusqu'à aujourd'hui est de toujours éviter les problèmes jugés trop épineux. Il a pour l'instant toujours été jugé préférable de concentrer quelques petites avancées dans des domaines où il semble possible de faire des progrès et de repousser la résolution de tous les autres problèmes vers un futur incertain. Cette démarche a eu pour résultat, entre autres, de laisser le problème des réfugiés dans l'ombre, ou il s'enlise depuis plus de soixante ans. Cette tendance à nier la question des réfugiés a pour corollaire le refus d'écouter les réfugiés et le mépris des choix de ces derniers.

Selon le cadre de travail de protection universelle des réfugiés, le choix des individus, effectué en connaissance de

causes, est le fondement permettant d'identifier et de mettre en place des solutions durables, et ce principe devrait aussi s'appliquer aux réfugiés de Palestine. En effet, étant donnée la complexité des questions liées au retour et à la réinstallation dans le contexte palestinien, ce choix informé devrait être au cœur de tout effort pour passer en revue et clarifier les différentes attentes de Palestiniens ainsi que leurs droits. Pourtant la réalité des besoins de représentation n'est pas reflétée par la pratique, comme le montre la tendance selon laquelle les propositions de paix sont négociées principalement par des non-refugiés. Ainsi parle-t-on de la résolution de la question des réfugiés mais il n'existe aucun système, ni aucun mécanisme, permettant de solliciter les points de vue des réfugiés de Palestine, de les consigner et d'y répondre.<sup>3</sup>

Le chemin à suivre est celui qui mène à l'autodétermination palestinienne et à des solutions justes et durables aux problèmes des réfugiés grâce aux choix qu'ils feront. Mais d'abord, et de manière plus immédiate, il est nécessaire d'obtenir l'ouverture des frontières, la liberté de mouvement, l'entrée de biens et de personnes, et surtout un gouvernement unifié, qui souhaite, qui soit capable et qui possède les instruments nécessaires permettant de représenter, de protéger et de défendre les intérêts palestiniens et les intérêts des réfugiés de Palestine.

*Karen Abu Zayd est commissaire général de l'UNRWA ([www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa)). Pour de plus amples informations, veuillez contacter [c.xenaki@unrwa.org](mailto:c.xenaki@unrwa.org).*

*Cet article est extrait d'un discours donné lors de la conférence de l'Association internationale pour l'étude des migrations forcées, qui s'est tenu au Caire en janvier 2008. Retrouvez l'intégralité du discours en ligne sur : [www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-7AWFEG?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-7AWFEG?OpenDocument)*

*Voir aussi l'article de Greta Gunnarsdóttir: « UNRWA: assister les réfugiés de Palestine pose de nombreux défis », [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR26/FMR2604.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR26/FMR2604.pdf) (dans RMF 26 « Déplacement palestinien: un cas d'exception? » [www.fmreview.org/palestine.htm](http://www.fmreview.org/palestine.htm))*

1. Voir l'article de David Shearer : « Fragmentation territoriale en Cisjordanie », dans RMF 26, sur [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR26/FMR2610.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR26/FMR2610.pdf)

2. « Crise prolongée dans le territoire palestinien occupé : récents développements socio-économiques », UNRWA, novembre 2007 [www.un.org/unrwa/publications/pubs07/RecentSoEcDev.pdf](http://www.un.org/unrwa/publications/pubs07/RecentSoEcDev.pdf)

3. Le Civitas Project a démontré, en 2004 et 2005, le pouvoir de la voix des Palestiniens. [www.nuffield.ox.ac.uk/projects/Civitas/index.aspx](http://www.nuffield.ox.ac.uk/projects/Civitas/index.aspx)

# Vers une meilleure réponse aux déplacements intérieurs au Kenya

Alex Otieno

**Entre décembre 2007 et janvier 2008, plus de 300 000 Kenyans ont été déplacés par les conflits qui ont suivi les élections. Le Kenya a besoin d'une politique cohérente et d'un renforcement de ses capacités pour répondre aux déplacements internes.**

Les élections présidentielles et parlementaires de décembre 2007 au Kenya étaient extrêmement contentieuses et dans les jours qui ont suivi l'annonce de la réélection de Kibaki à la présidence, les violences entre les communautés ont éclaté dans tout le pays. En quelques semaines, cela a mené à plus de 1200 morts et plus de 300 000 personnes déplacées (PDI)<sup>1</sup>.

Les capacités du gouvernement, des organisations religieuses et des organisations de secours à répondre aux besoins des PDI ont été dépassées par leurs nombres croissants durant les semaines qui ont suivi l'irruption de violences et de représailles. Le surpeuplement et la fourniture inadéquate d'eau et d'aménagements sanitaires dans les camps ont rendu les PDI susceptibles à une gamme de maladies. L'insécurité et les violations des droits humains des PDI par des acteurs de l'état et des acteurs extérieurs étaient évidentes lorsque deux camps dans la Province de la Vallée du Rift ont été attaqués en janvier 2008.

Tandis que le Coordinateur des Secours des Nations Unies, John Holmes, décrivait la situation comme une crise humanitaire, le Ministre des Programmes Spéciaux du Kenya ordonnait le démantèlement des camps, avec de l'aide alimentaire aux PDI mais sans garantie de leur sécurité. Walter Kälin, Représentant du Secrétaire Général des Nations Unies sur les droits humains des PDI, a soulevé les inquiétudes quant à la responsabilité de la communauté internationale et des autorités nationales à assurer que les PDI aient la liberté de choisir où résider : 'Il n'est possible de choisir que lorsqu'il y a plusieurs options disponibles'.

L'importance d'une action rapide en temps voulu de la part du gouvernement pour réduire la vulnérabilité des PDI aux viols et autres formes de violences sexuelles et sexistes ne peut être exagérée. Un rapport de l'Observatoire des Situations de Déplacement Internes (IDMC) du Conseil Norvégien pour les Réfugiés en juin 2007 adressé au Comité pour l'Élimination de la Discrimination envers les Femmes a noté que les droits

humains des femmes et des filles déplacées au Kenya étaient violés, bien qu'elles soient protégées au titre du CEDEF – que le Kenya a ratifié en 1984. De plus, un rapport publié en mars 2008 par les ONG et les Nations Unies soulignait l'augmentation dramatique des viols et de violences sexuelles durant et après les troubles qui ont suivi les élections<sup>2</sup>.

## Les obligations de l'état

En décembre 2006, le Kenya a signé le Pacte pour la Sécurité, la Stabilité et le Développement de la Région des Grands Lacs. Le Protocole sur la Protection et l'Assistance aux Personnes Déplacées Intérieurement de l'Article 13 du Pacte mandatait l'incorporation des Principes Directeurs aux lois domestiques. Il répond à la protection des besoins de sécurité physique et matérielle des PDI, et contient les obligations de prévenir et de répondre aux causes des déplacements. Cependant, le Kenya ne possède pas de cadres légaux et institutionnels définissant et reconnaissant les PDI du fait que les Principes Directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ne forment pas part des lois nationales. En gros, il est urgent que le Kenya :

- S'attaque à la corruption qui a entaché les tentatives précédentes de compenser les PDI en élaborant un environnement de politique transparent et en renforçant les capacités institutionnelles ;
- Elabore une politique de restitution des possessions perdues, les terres et le logement en particulier ;
- Assure l'accès aux travailleurs d'aide et de secours en périodes de crise; les groupes comme la Croix Rouge au Kenya n'avaient pas accès aux PDI durant les violences à cause des barricades élevées sur des routes principales ;
- Mette en priorité la formation et la rétention de professionnels dans les domaines de la sécurité et de la police ainsi que de la santé et des droits humains afin de traiter efficacement des violences sexospécifiques ;
- Forme les fonctionnaires travaillant dans les départements pertinents des ministères aux directives et aux normes pertinentes ;

- Intègre les études sur les réfugiés et les PDI aux disciplines pertinentes des programmes d'enseignement universitaires afin d'élargir la sensibilisation aux normes internationales et rendre la réponse humanitaire plus professionnelle ;
- Elabore des systèmes d'évaluation et de compte-rendu précis des besoins, y compris l'usage de systèmes de renseignements géographiques ;
- Facilite la collaboration – parmi les acteurs comme la Société de la Croix Rouge au Kenya (KRCS), le gouvernement et les groupes religieux – et coordonne les prestations de services.

Alex Otieno (Otieno@arcadia.edu) enseigne au Département de Sociologie, Anthropologie et de Justice Criminelle et au Programme de Maîtrise en Paix Internationale et en Résolution de Conflits de l'Université d'Arcadia, USA.

1. Voir le rapport de pays IRIN [www.irinnews.org/country.aspx?CountryCode=KE&RegionCode=EAF](http://www.irinnews.org/country.aspx?CountryCode=KE&RegionCode=EAF)  
2. Voir l'article suivant et [www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenya-report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenya-report.pdf)

## Enseignements sur l'environnement

Peter Njehia, Chef du Service des achats auprès de l'Autorité de Gestion de l'environnement National du Kenya, a commenté sur l'impact que les déplacements peuvent causer à l'environnement. Les Kenyans déplacés devant faire face aux premières nécessités dans des circonstances peu familières ont eu un impact négatif sur l'environnement comme, par exemple :

- La dégradation des forêts (largement en vue d'obtenir du bois de chauffage à usage domestique) dans les zones où ils ont fui en quête de sécurité ;
- L'élimination inadaptée des déchets humains, ce qui a mené à des explosions de maladies infectieuses dans certains camps de PDI ;
- Les animaux domestiques tenus dans les espaces ouverts de lotissements urbains.

Un enseignement important à tirer, en particulier pour les démocraties en développement, est que les conflits internes peuvent mener à la disruption d'environnements déjà fragilisés.

# Les violences sexuelles au Kenya depuis les élections

Jane Some

**Une évaluation menée par trois agences a établi que le risque de viol et d'abus sexuel demeure élevé pour des milliers de jeunes filles et de femmes déplacées par la crise suivant élections en janvier et février.**

En donnant des détails de l'évaluation rapide des violences sexuelles (GBV) endurées dans les camps<sup>1</sup>, le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), le Fonds des Nations Unies pour les enfants (UNICEF) et le Fonds Chrétien pour les Enfants (CCF) ont déclaré que les femmes avaient exprimé à maintes reprises leurs peurs de violences sexuelles dues aux conditions improvisées



IRIN/Julius Mwele

*Persomes déplacées par les violences qui ont suivi les élections, Nairobi, Kenya.*

de couchage où les hommes et les femmes étaient forcés de dormir sous une seule tente ou en plein air. Elles ont aussi exprimé leurs inquiétudes sur le manque de réglementations dans les camps, ce qui permet aux hommes de l'extérieur d'entrer sans contrôle par les officiels des camps. A Nairobi en particulier, les femmes ont fait part de leurs peurs de victimisation sexuelle à cause de la disposition des camps et des services : l'éclairage, les aménagements d'eau et d'assainissement, et la disponibilité de bois de chauffe.

L'évaluation a été menée dans la Vallée du Rift, la Vallée du Rift du sud, la Région Côtière, Nairobi et la Province Centrale. Elle a examiné la nature et l'étendue des violences sexuelles durant la fuite, ainsi qu'à l'intérieur des camps de personnes déplacées (PDI) et d'autres emplacements. L'évaluation a aussi examiné les capacités des programmes issus de la communauté

et des camps pour prévenir les cas de violences sexuelles et pour y répondre.

Les agences ont déclaré qu'il était difficile de déterminer le nombre exact de cas d'agressions sexuelles, non seulement parce que les camps ne possèdent pas de mécanismes standardisés pour en rendre compte, mais aussi à cause des défis associés à la reconnaissance de la victimisation. Parmi ceux-ci se trouvent la disponibilité de services, le degré de sensibilisation à la valeur de l'assistance médicale, le degré de confiance envers la police et d'autres questions se rapportant à la sécurité, ainsi qu'à l'acceptation culturelle de dévoiler un viol.

Les conclusions préliminaires de cette évaluation confirment les rapports initiaux des hôpitaux de Nairobi que les violences sexuelles ont augmenté depuis le début de la crise après les élections, le 30 décembre. L'évidence suggère que les perpétrateurs exploitent le conflit pour commettre des violences sexuelles avec impunité, et que les efforts à protéger les femmes et les filles et à répondre à leurs besoins sont remarquablement insuffisants. Le rapport note que les violences sexuelles ne se sont pas produites uniquement comme une conséquence de la désintégration de l'ordre social durant la période après les élections, mais qu'elles étaient aussi utilisées comme un instrument de terreur envers les individus et les familles pour faciliter leur expulsion des communautés où ils vivent.

Les agences ont fait plusieurs recommandations visant à protéger les jeunes filles et les femmes des GBV. Des mesures au niveau des communautés et au niveau des camps aideraient à délivrer des interventions de minimum pour prévenir les violences sexuelles et y répondre durant la réponse d'urgence. Elles permettraient aussi de déplacer les interventions humanitaires vers les structures gouvernementales et non-gouvernementales afin de faciliter la

transition entre les actions humanitaires et les actions de développement lorsque les PDI rentrent chez elles dans certaines zones et dans des lotissements de transit dans d'autres zones.

Les recommandations du rapport comprennent :

- La provision de soutien aux ministères et institutions du gouvernement en vue d'intégrer la prévention des GBV et des inquiétudes de parité des sexes à leurs plans d'action, et d'améliorer leurs capacités de réponse au problème des violences sexuelles ;
- L'introduction de mécanismes de coordination pour la prévention et la programmation des réponses aux niveaux des districts et des provinces ;
- La formation du personnel dans les camps à la prévention des GBV et aux réponses normalisées ;
- L'assurance d'une présence de police suffisante dans les camps, dont des agents féminins, et l'allocation de ressources techniques et financières au personnel de sécurité afin de répondre aux violences envers les femmes et les filles ;
- L'amélioration de la prévention multisectorielle et de la réponse aux GBV au niveau de la communauté, grâce au soutien durable aux secteurs comme ceux de la santé, juridico-légal, la sécurité et le secteur psychosocial, en mettant un accent particulier sur les carences comme la disponibilité de spécialistes médico-légaux, de services d'aide légale et de réponse judiciaire ;
- La conduite d'un large programme d'éducation dans les communautés visant à la prévention, et à assurer que les survivants sachent comment et où trouver accès aux services.

*Jane Some (Jane@irinnews.org) travaille pour IRIN, le service d'informations et d'analyses humanitaires du Bureau de la Coordination des affaires Humanitaires des Nations Unies.*

*La page d'IRIN couvrant les IDP/ réfugiés se trouve sur [www.irinnews.org/Theme.aspx?Theme=REF](http://www.irinnews.org/Theme.aspx?Theme=REF)*

1. Le rapport in extenso se trouve en ligne sur [www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenyaareport.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenyaareport.pdf)



# Le Brésil : dix années de protection des réfugiés

Maria Beatriz Nogueira et Carla Cristina Marques

**La solidarité internationale et le partage des responsabilités évidents dans la protection des réfugiés au Brésil offre un contraste marqué avec les tendances restrictives observées dans beaucoup d'autres pays.**

En 2008, le Comité national du Brésil pour les Réfugiés (CONARE) célèbre son 10<sup>ème</sup> anniversaire. Créée par l'Acte sur les Réfugiés de 1997, CONARE est une institution interministérielle et interinstitutionnelle qui travaille à la détermination de l'éligibilité des réfugiés, avance les politiques publiques sur les réfugiés, conçoit et évalue les activités de réinstallation et règlemente le cadre légal de l'asile au Brésil. Le Comité comprend des représentants du Ministère de la Justice, des Affaires Etrangères, du Travail, de la Santé et de l'Education, ainsi que du Département de Police Fédérale et de Caritas Arquidiocesana, une ONG engagée depuis longtemps à la protection des réfugiés et à l'assistance dans le pays. L'UNHCR a un statut d'observateur.

Etant le premier forum en Amérique Latine où le gouvernement, la société civile et les Nations Unies travaillent ensemble à l'élaboration de politiques et de procédures pour les réfugiés, CONARE a cause de célébration. L'Acte sur les Réfugiés de 1997 était la première législation en Amérique du Sud à considérer les 'violations sévères et généralisées des droits humains' comme un motif légitime pour le statut de réfugié, et est devenu un modèle pour d'autres pays dans la région<sup>1</sup>. L'UNHCR considère la procédure d'asile au Brésil comme l'une des plus justes et des plus démocratiques au monde.

CONARE a étendu et clarifié l'Acte. En particulier, une résolution ultérieure étend le statut de réfugié aux membres de la famille<sup>2</sup>. Non seulement le compagnon légal du réfugié et ses enfants mineurs peuvent prétendre au statut de réfugié, mais aussi ses parents et ses frères et sœurs orphelins mineurs, ses petits enfants, ses arrière-petits-enfants, ses neveux et nièces. En ceci, CONARE est allé bien plus loin que ce qui était demandé par la convention de 1951 et a mis en avant une notion plus étendue des droits des réfugiés à la vie de famille.

Les décisions sur l'éligibilité prises par CONARE ont reconnu les persécutions sexospécifiques, ont accordé une considération spéciale aux enfants et autres groupes vulnérables, et ont admis la complémentarité entre l'asile et les déplacements internes<sup>3</sup>. Le Comité a aussi opté de ne pas se conformer à de nouvelles doctrines comme 'l'alternative de fuite intérieure' ou de 'tiers pays sécurisé', afin de préserver la démarche au cas-par-cas pour chaque situation.

## L'asile et l'intégration

Selon l'Acte sur les Réfugiés, les demandeurs d'asile au Brésil jouissent du droit au travail et à la résidence temporaire, et ont droit à l'accès aux systèmes de santé publique et d'éducation en l'attente d'une décision sur leur cas. Il leur est aussi permis de se déplacer librement dans le Brésil. Durant la procédure d'asile, de l'assistance leur est fournie par un réseau de 96 organisations de la société civile – de loin le plus important réseau de soutien en Amérique Latine – en partenariat rapproché avec le gouvernement et l'UNHCR. Dans plusieurs états, les demandeurs reçoivent de l'abri, des cours de langue et de l'aide légale gratuitement. CONARE a mis en priorité la formation des personnes participant au processus d'asile. En 2007, le personnel technique du Comité, avec l'UNHCR, a parcouru le pays pour renforcer les capacités du système national d'éligibilité avec les ONG et les officiers de la police fédérale. Cela a mené à des améliorations significatives dans la qualité de la procédure de détermination du statut de réfugié.

L'accroissement des nombres de personnes cherchant la protection dans le pays est le reflet de l'équité et du professionnalisme du système d'asile. Lors de la fondation de CONARE en 1998, le Brésil comptait 1991 réfugiés reconnus dans ses frontières. Ce nombre est passé à 2884

en 2002. A présent, le Brésil héberge 3857 réfugiés de 70 nationalités.

L'intégration sociale et économique a été le plus grand défi à ce jour. Bien que les réfugiés aient droit à tous les services de première nécessité, certains de leurs besoins spécifiques et de leurs vulnérabilités ne sont pas satisfaits. L'UNHCR tente de répondre à ces besoins et, depuis des années, a été le financier principal de programmes d'abri et d'intégration locale, alors que le gouvernement ajoutait aussi des fonds d'un montant de 470 000 dollars entre 2005 et 2007 à la contribution de l'UNHCR. Ces ressources sont transférées directement à Caritas Arquidiocesana qui met en œuvre des activités d'intégration sociale pour les réfugiés, comme des cours de Portugais, de la formation professionnelle et de l'aide psychologique. La subsistance, les soins médicaux et le soutien financier sont aussi disponibles jusqu'à six mois.

Le secteur privé commence à prendre part aux initiatives d'intégration locales. Le renforcement des capacités professionnelles a été proposé par les Associations Nationales d'Entreprise (SENAI) et de Commerce (SENAC), tandis que la Chambre d'Entrepreneurs Commerciaux (SESC) incorpore les réfugiés à ses programmes de santé et d'éducation, tout en offrant de la formation technique.

Enfin, l'intégration est aussi renforcée par la nature inclusive de la législation brésilienne. En contraste avec beaucoup d'autres pays qui opèrent des plans de protection temporaire, les expulsions forcées et les restrictions à la résidence permanente, au Brésil les réfugiés ont le droit de demander un visa permanent et la citoyenneté après six années de résidence dans le pays.

## La réinstallation

Le Brésil a renforcé sa position de pays de réinstallation émergent. Depuis la signature de l'Accord sur la Réinstallation entre le gouvernement et l'UNHCR en 1999, le pays a vu 373 personnes de sept nationalités différentes se réinstaller. CONARE place en priorité la protection

de deux groupes vulnérables distincts : les réfugiés sans protection légale ou physique, et les femmes sous risque. L'attention spéciale portée aux femmes vulnérables, en particulier les femmes chef de familles et/ou les victimes de violences, a rendu d'excellents résultats positifs en termes d'intégration locale. Il est estimé que 20% des réfugiés réinstallés dans le pays sont des femmes chef de familles.

En 2004, dans le cadre du Plan d'action de Mexico pour le Renforcement de la Protection Internationale des Réfugiés en Amérique Latine<sup>4</sup>, le Brésil a proposé une initiative régionale novatrice intitulée Programme de Solidarité pour la Réinstallation. Basé sur les principes de solidarité internationale et de partage des responsabilités, le Programme invite les pays à offrir la réinstallation aux réfugiés hébergés à présent par les pays qui sont touchés de manière disproportionnée par les flux de masse dans la région – comme l'Équateur et Costa Rica qui accueillent de large contingents de personnes fuyant de Colombie.

Ce Programme a non seulement réussi à pousser la réinstallation dans les pays comme le Chili et l'Argentine, mais a aussi beaucoup renforcé l'initiative brésilienne. Dans un effort de décentralisation, 22 cités dans le pays se sont jointes au Programme de Solidarité pour la Réinstallation, ainsi que 80 nouveaux partenaires des secteurs privés et publics. De nouvelles missions de réinstallation en équateur sont prévues et CONARE approuve régulièrement l'admission de réfugiés de Colombie.

Une autre innovation sans précédent du programme brésilien a été la procédure de réinstallation d'urgence, établie en 2005, par laquelle les demandes de réinstallation de réfugiés sous risque immédiat peuvent être examinées dans les 72 heures environ. Si la réinstallation est approuvée, leur arrivée au Brésil prend place dans un maximum de sept jours. Depuis la fin 2007, 60 cas ont été présentés avec succès sous cette procédure.

Grâce à sa solide expérience en Amérique Latine, CONARE a maintenant décidé d'étendre son programme au-delà des frontières de la région. En 2007, un groupe de 108 réfugiés Palestiniens est arrivé au Brésil du camp de Ruweished dans le désert de Jordanie, fuyant la persécution en Irak et s'étant vu refuser la protection par plusieurs pays traditionnels de réinstallation.

### Les défis à venir

Malgré dix années de développements positifs, il reste beaucoup de défis dont le plus important est l'autosuffisance des réfugiés et la durabilité. Les carences en éducation et en formation professionnelle rendent difficile à certains réfugiés de trouver de l'emploi ou des opportunités de générer des revenus dans le pays – ce qui est aussi le cas de certains Brésiliens, du reste.

La décentralisation de l'aide aux réfugiés est aussi un important défi pour un pays de la taille d'un continent comme le Brésil. De nouveaux investissements, des partenariats avec les gouvernements

locaux et des campagnes d'information publique sont mis en œuvre afin d'améliorer la qualité de la réception des réfugiés et l'assistance dans toutes les parties du pays, ainsi que d'optimiser les procédures d'asile et d'intégration locale.

En fin de compte, le défi principal au Comité est de réduire l'exclusion des réfugiés à l'intégration totale en leur facilitant l'accès aux prestations sociales ainsi qu'en encourageant une plus grande implication dans le secteur privé. Nous croyons que la structure tripartite – gouvernement, société civile, Nations Unies – établie en vue de mettre en œuvre les politiques envers les réfugiés au Brésil reste le meilleur atout de CONARE et un modèle possible pour d'autres comités dans le monde.

*Maria Beatriz Nogueira (mb\_nogueira@yahoo.com) est Collaborateur de Recherches à l'Institut de Relations Internationales, Université de Brasilia, et Conseiller Technique de CONARE. Carla Cristina Marques (carla.marques@mj.gov.br) est Officier de Réinstallation auprès de CONARE.*

1. Voir José H Fischel de Andrade et Adriana Marcolini, 'Brazil's Refugee Act: model refugee law for Latin America?', FMR 12: [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12.13.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12.13.pdf)

2. L'extension du statut de réfugié aux membres de la famille est consacrée dans l'article 2 de la Loi 9.474/97.

3. CONARE (2007) O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre as decisões do CONARE, Brasília, CONARE/ACNUR.

4. Texte in extenso sur [www.acnur.org/biblioteca/pdf/3453.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3453.pdf) Voir aussi William Spindler : Le Plan d'action de Mexico: la protection des réfugiés par la solidarité internationale [The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity', FMR 24]: [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR2438.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR24/FMR2438.pdf)

# Les mesures contre la traite des êtres humains au Japon

Naoko Hashimoto

## Trois ans se sont écoulés depuis que le Japon a lancé son premier Plan d'action national de mesures contre la traite des êtres humains.

La participation de l'Organisation Internationale pour les Migrations (IOM) au problème de la traite des êtres humains au Japon remonte à 1996, lors de la publication d'un rapport exposant la situation inacceptable de la traite des femmes philippines vers le Japon. Ce rapport, ainsi que des avertissements déjà exprimés par des

ONG n'a pas fait l'objet de grande attention parmi le public. Cependant, en 2003, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations-Unies<sup>1</sup> a recommandé que le gouvernement japonais accroisse ses efforts à combattre la traite des êtres humains, et en 2004 le rapport annuel du Département d'Etat Américain sur 'La

Traite des Êtres humains'<sup>2</sup> a classé avec déshonneur le Japon dans la Deuxième Catégorie de la Liste sous Surveillance, ce qui a causé le gouvernement à mieux reconnaître le problème de la traite des êtres humains au Japon.

Une Equipe Spéciale Interministérielle établi en 2004 a adopté le Plan d'action national en décembre 2004 et le Plan a été mis en application en avril 2005<sup>3</sup>. Entre-temps, le parlement japonais a approuvé la ratification du Protocole

Visant à Prévenir, Eradiquer et Punir la Traite des Êtres Humains, en Particulier des Femmes et des Enfants (le Protocole de Palerme), en addition à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée<sup>4</sup>. Plusieurs lois et règlements ont reçu des amendements durant les mois suivants afin d'empêcher la traite des êtres humains, de protéger les victimes de la traite<sup>5</sup> et de classer l'acte de traite des êtres humains comme un délit – cela représentait une rapidité d'action peu commune de la part du gouvernement japonais, en particulier au vu de la grande sensibilité des questions des droits humains des migrants au Japon.

Représentant des droits humains et des meilleurs intérêts de chaque victime, l'IOM a mis en place une large gamme d'activités de protection et d'aide pour les victimes au Japon, de concert avec d'autres parties concernées<sup>6</sup> tandis que dans les pays d'origine, l'IOM met l'accent sur la nécessité d'autonomiser les survivants afin de faciliter la récupération et la réhabilitation, ainsi que d'empêcher qu'ils soient victimes de traite une deuxième fois, et de fournir d'autres moyens de subsistance, y compris l'option de migration régulière.

### Le défi de l'identification des victimes

Durant les trois dernières années, l'IOM a aidé 128 victimes identifiées au Japon à se rapatrier volontairement et à se réintégrer dans leur pays d'origine. Personne ne sait le nombre réel de personnes victimes de traite dans le monde<sup>7</sup> mais les nombres sont peu élevés si l'on considère que plus de neuf millions de personnes sont entrées au Japon en 2007 uniquement. Les conditions au Japon se prêtent à la traite des êtres humains : les opportunités légales limitées de migration, la demande croissante de main d'œuvre bon marché dans certains secteurs de services et l'avantage économique manifeste du Japon sur la plupart de ses voisins. On peut supposer que ce petit nombre de victimes identifiées ne reflète pas vraiment la réalité, mais reflète plutôt les difficultés rencontrées à rejoindre les victimes potentielles et à identifier les victimes, en vue des techniques de contrôle toujours plus sophistiquées employées par les trafiqueurs.

Toutes les victimes identifiées sont des femmes ou des filles. Ceci confirme le stéréotype sexospécifique établi de la traite des êtres humains au Japon, bien que certaines de ces personnes n'aient pas fait l'objet d'exploitation sexuelle ; certaines

étaient exploitées pour main d'œuvre. A contrario de l'attente générale que beaucoup des victimes seraient secourues des quartiers louches de Tokyo, la majorité des victimes travaillaient dans des bars et pubs dans des villes de province, et de nombreuses victimes se trouvaient en zones rurales.

La majorité des victimes venaient des Philippines ou d'Indonésie, quelques-unes de Thaïlande et d'autres de Colombie, de Chine et de la République de Corée. Ceci est contraire à l'attente générale que la majorité des victimes proviennent de Colombie, des Philippines et de Thaïlande, et indique la rapidité avec laquelle les trafiqueurs réagissent au développement des mesures contre la traite des êtres humains et changent leurs filières de trafic et leurs pays-cibles.

Les visas utilisés pour entrer au Japon étaient généralement des 'visas d'artiste' ou des 'visas de visiteur temporaire'.

Après la revue des procédures de visas par le gouvernement, le nombre de victimes entrant au Japon comme 'artistes' a chuté de 75%. Plus récemment, il y a eu un accroissement du nombre de victimes utilisant un 'visa d'époux' – ce qui rend plus difficile la détection par les autorités des cas de traite de êtres humains de facto ou potentiels puisqu'elles seraient obligées de faire intrusion dans la vie privée des personnes. De manière surprenante, la majorité des victimes est entrée au Japon avec des passeports et d'autres documents d'immigration authentiques, ce qui suggère que les restrictions des contrôles d'immigration ne suffisent pas en elles-mêmes à éliminer le problème de la traite des êtres humains.

L'identification des victimes demande beaucoup plus qu'une interview avec un interprète. Elle implique de gagner la confiance de quelqu'un qui a été torturé, traumatisé et a subi un lavage de cerveau aux mains des trafiqueurs au point de ne plus faire confiance à quelque autorité. Cela demande de les écouter – et de les aider à retrouver une forme de contrôle sur leur existence dans un environnement étranger. Le Manuel de l'IOM sur l'Aide directe aux



victimes de la traite des êtres humains<sup>8</sup> a été traduit en Japonais pour ce but.

### Le renforcement des mesures contre la traite des êtres humains

L'IOM suggère les mesures suivantes pour renforcer les actions entreprises par le Japon contre la traite des êtres humains :

- La formation de plus de personnel travaillant pour les Bureaux de l'Immigration et pour l'agence de Police Nationale à identifier les victimes.
- Fournir et former des assistants et des conseillers bilingues, et assurer une coopération plus flexible et proche entre les abris publics et privés gérés par les ONG, compte tenu que ces dernières possèdent souvent des assistants bilingues formés et qualifiés.
- Diversifier les activités pour les survivants sous protection : leur statut de résidence temporaire interdit aux victimes, même celles qui contribuent aux poursuites judiciaires, de trouver des emplois rémunérés. Elles devraient être encouragées à travailler pour des salaires respectables, participer à des activités éducatives et recevoir des formations professionnelles. Ceci encouragerait les survivants de la traite des êtres humains à coopérer

*DVD pédagogique élaboré par l'OIM à Bangkok, traduit en japonais.*

avec les agences du maintien de la loi, et permettrait de poursuivre un plus grand nombre de perpétrateurs, empêchant ainsi d'autres instances de traite des êtres humains.

- S'assurer que les poursuites se fassent sur la base d'une perspective des droits humains et d'une démarche centrée sur les victimes : les victimes qui contribuent aux poursuites mettent leur propre sûreté et sécurité – et celle de leur famille et amis – en danger mais très peu d'entre elles sont accompagnées par des assistants ou des avocats représentant leurs droits, et par conséquent il leur est difficile de prendre des décisions informées et indépendantes.
- Introduire des mesures pour les cas où les victimes ne peuvent pas ou ne veulent pas être rapatriées : si les

mesures contre la traite des êtres humains ne doivent pas être perçues comme une autre forme contre les migrations ou de confinement des réfugiés, des stratégies plus claires et plus flexibles sont nécessaires pour permettre l'intégration localement ou la réinstallation dans un pays tiers des victimes qui 'craignent avec raison' les représailles par les perpétrateurs, la persécution dans leur société d'origine, ou toute autre forme de violations sérieuse de leurs droits humains en cas de rapatriement.<sup>9</sup>

*Naoko Hashimoto (NHASHIMOTO@iom.int), ancien étudiant au Centre d'Etudes pour les Réfugiés, est Coordonnateur de Programmes pour l'IOM à Tokyo (www.iomjapan.org).*

Cet article représente les opinions personnelles de l'auteur et ne représente pas les vues officielles de l'OIM.

1. [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm)
2. [www.state.gov/g/tip/rls/tiprrpt/](http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprrpt/)
3. Pour les détails du Plan d'action national, consulter [www.mofa.go.jp/policy/i\\_crime/people/index\\_a.html](http://www.mofa.go.jp/policy/i_crime/people/index_a.html)
4. Texte du Protocole en ligne sur [http://en.wikipedia.org/wiki/Convention\\_against\\_Transnational\\_Organized\\_Crime](http://en.wikipedia.org/wiki/Convention_against_Transnational_Organized_Crime)
5. Victimes: alors que la plupart des personnes soumises à la traite sont en fait des 'survivants' d'une situation extrême, le terme 'victime' est utilisé dans cet article selon les instruments légaux internationaux pertinents.
6. Pour plus de détails sur les activités de l'OIM contre la traite des êtres humains au Japon, consulter [www.iomjapan.org/act/trafficking.cfm](http://www.iomjapan.org/act/trafficking.cfm)
7. Consulter: Richard Danziger 'Où sont les victimes de la traite des êtres humains', RMF 25, en ligne sur [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2504.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2504.pdf)
8. Consulter [http://iomjapan.org/archives/IOM\\_HandbookonVictimAssistance.pdf](http://iomjapan.org/archives/IOM_HandbookonVictimAssistance.pdf)
9. Pour plus de détails sur le nexus asile-traite des êtres humains, voir les Directives sur la Protection Internationale du HCR : [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=443679fa4](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=443679fa4)

# Les examens médicaux au sein des procédures d'asile dans l'UE

Erick Vloeberghs et Evert Bloemen

## L'initiative Care Full – un projet conjoint de Pharos, Amnesty International (Section Néerlandaise) et du Conseil Néerlandais pour les Réfugiés – cherche à sensibiliser l'opinion sur l'importance des considérations médicales dans les procédures d'asile.

Beaucoup de demandeurs d'asile souffrent de problèmes de santé causés lors de leur fuite et les violences qui l'ont précédée : ce sont le plus souvent des problèmes physiques moteurs ainsi que des problèmes psychiatriques comme la dépression, la peur et le stress post-traumatique (SPT). Les recherches sur les demandeurs d'asile Irakiens ont montré un taux élevé de maladie psychiatrique (42%) parmi les demandeurs d'asile arrivés récemment aux Pays-Bas. Parmi ce groupe, un quart souffre de dépression et environ un tiers de SPT. Il est évident que ces problèmes psychiatriques étaient présents lors des audiences de demande d'asile et qu'ils ont une influence sur les résultats de ces audiences, menant souvent au rejet de la demande d'asile.

Aux Pays-Bas, comme ailleurs en Europe, la science médicale et psychologique est très peu utilisée dans l'évaluation d'une demande d'asile. Les cicatrices physiques, les conditions médicales et

psychologiques, ainsi que les problèmes de comportement et les problèmes socioculturels qui s'y rattachent, sont rarement examinés. Les autorités responsables de l'asile semblent ne pas tenir compte du rapport possible entre ces problèmes de santé et l'expérience des violences et de la torture.

La recherche médicale et psychologique dans le domaine de la traumatisation indique une influence sur la mémoire et une incapacité de se rappeler des événements. L'histoire que le demandeur d'asile raconte durant l'audience est cruciale, et signifie fréquemment la différence entre un permis de résidence et l'expulsion. Dans d'autres cas les demandeurs d'asile garderont le silence sur les événements passés afin de se protéger des mauvais souvenirs ; ou bien, ils peuvent trouver indécent d'en parler parce cela serait inapproprié dans leur culture.

## Les obstacles à parler ouvertement des événements

Une femme togolaise fait une demande d'asile aux Pays-Bas. Durant l'entrevue, elle pleure et dit à l'officier menant l'entrevue qu'elle ne se sent pas en bonne santé, qu'elle a des difficultés à dormir et qu'elle est terrifiée des hommes et des bruits violents. Elle dit qu'elle est confuse quant à ce qui lui est arrivé. Bien que les autorités responsables la poussent à décrire ses expériences, elle dit qu'elle ne peut pas leur en parler.

Le Service d'Immigration et de Naturalisation (IND) rejette la demande. L'IND juge que son histoire manque de crédibilité parce que la femme ne peut pas fournir de documents en soutien de sa demande. Elle est placée sous détention en attendant l'expulsion. Au centre de détention, elle reçoit la visite d'un médecin qui diagnostique dépression et anxiété aiguë. Son instabilité émotionnelle rend un diagnostic précis difficile ; elle manque de concentration et elle ne peut pas ou ne veut pas répondre aux questions. Le médecin ordonne un traitement par médicaments psychiatriques. Toutefois, l'expulsion ne peut avoir lieu et elle est donc libérée de la détention ; elle vit illégalement aux Pays-Bas. Deux

### Protocole d'Istanbul

Le Protocole d'Istanbul (Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) publié par les Nations-Unies a été élaboré par des professionnels médicaux et légaux et des organisations des droits humains. Il donne des directives pour les examens et pour la documentation des tortures et des mauvais traitements. La provision explicite d'un examen (médico-légal) médical et psychologique – en addition à l'enquête légale – est considérée comme une bonne pratique internationale. Le Protocole se trouve en ligne sur [www.pharos.nl/uploads/\\_site\\_1/Pdf/Documenten/istanbul%20protocol.pdf](http://www.pharos.nl/uploads/_site_1/Pdf/Documenten/istanbul%20protocol.pdf)

ans plus tard, elle est hospitalisée dans une clinique psychiatrique à cause de son comportement agressif et de ses hallucinations. Pendant le traitement en clinique, elle parvient à raconter son histoire de mauvais traitements et de viol par les forces militaires de son pays d'origine.

Le psychiatre contacte un avocat et lui transmet les renseignements médicaux appropriés. L'avocat entame une nouvelle demande d'asile en expliquant le lien entre les événements traumatiques qu'elle n'avait pas pu décrire durant la première entrevue de demande d'asile et sa condition psychiatrique. Grâce au traitement qu'elle a reçu, elle est en mesure de raconter son histoire entièrement durant les entrevues pour sa deuxième demande d'asile. En l'espace de quelques mois, l'IND lui accorde l'asile.

Ce cas est le reflet de la culture d'incrédulité parmi les autorités contrôlant l'asile en Europe, où les demandeurs d'asile doivent prouver qu'ils ont subi la torture, les viols ou les violences physiques. Il n'est pas toujours possible aux femmes qui ont subi le viol d'en parler durant la première entrevue, par exemple. En fait, peut-on s'attendre à ce qu'une femme puisse en parler du tout alors que parfois elle n'ose même pas l'admettre à son mari, de peur d'être rejetée ?

Les souvenirs d'événements traumatiques comme la torture peuvent être incomplets. L'évidence existe que les demandeurs d'asile font l'expérience d'un phénomène connu comme 'restriction des limites' (boundary restrictions), un rétrécissement de la focalisation qui cause une défaillance à se souvenir d'informations à la périphérie visuelle ou acoustique d'une expérience traumatique. Cependant, les autorités responsables de l'asile questionnent souvent les demandeurs d'asile sur les détails périphériques d'événements traumatiques comme le nombre de personnes ou de fenêtres dans la pièce où la torture prenait place, la couleur des uniformes ou des murs,

la date ou la durée des événements, et en tirent les conclusions sur la crédibilité à partir de ces détails.

### L'initiative Care Full

L'initiative Care Full a été lancée en 2006. Elle vise à améliorer les procédures de détermination du statut de réfugié (RSD) pour les victimes de tortures et de mauvais traitements en encourageant les autorités à mieux prendre en compte les facteurs psychologiques, socioculturels et physiques qui empêchent les demandeurs d'asile de présenter une histoire cohérente et complète de leurs expériences. L'initiative souligne la nécessité d'un examen complet, mené selon les directives décrites dans le Protocole d'Istanbul (1999) sur les enquêtes sur les tortures et leur documentation. Elle avance que toute condition médicale ou psychologique doit être correctement pondérée dans les procédures de détermination du statut de réfugié.

En 2006, l'Initiative Care Full a publié Care Full: Medico-legal reports and the Istanbul Protocol in asylum procedures<sup>1</sup> (Care Full: les rapports médico-légaux et le Protocole d'Istanbul dans les procédures d'asile) qui comprenait des chapitres sur les séquelles physiques des tortures et des mauvais traitements ; sur les facteurs psychologiques et psychiatriques touchant la capacité des demandeurs d'asile à parler de leurs expériences durant la procédure de demande d'asile ; sur une évaluation de l'usage fait par dix pays d'Europe des rapports médicaux lors des procédures de demande d'asile ; sur l'usage des rapports médicaux à la Cour Européenne des Droits Humains et par le Comité contre la Torture (CAT) ; et sur l'usage et l'impact du Protocole d'Istanbul lors des procédures de demande d'asile.

Au début 2007, l'Initiative a publié un ensemble de Principes et Recommandations<sup>2</sup> -distribué aux ONG en Europe et appuyé par 35 organisations – pour attirer l'attention des politiciens et des décideurs, nationalement et internationalement, sur la nécessité d'un

examen médical et psychologique lors des procédures de demande d'asile.

### Un système d'asile commun en Europe

Etant donné les efforts d'harmonisation des procédures de demande d'asile en Europe, le but de Care Full a été de chercher et de promouvoir des manières de faire du Protocole d'Istanbul une partie intégrale des procédures de demande d'asile en Europe. Les lois de la Communauté Européenne reconnaissent les besoins spécifiques des survivants des tortures, et la réponse à ces besoins forme un élément majeur des plans de la Commission Européenne pour la prochaine étape dans la création d'un système d'asile commun en Europe. Toutefois, les Etats Membres sont encore loin de satisfaire aux normes qu'ils ont établies.

Dans la Directive de Qualification de l'UE (que tous les Etats Membres devraient avoir incorporé à leurs lois nationales au 10 octobre 2006) il se trouve des références implicites et explicites sur l'usage d'examen médicaux et de rapports médico-légaux. Réagissant au Livre Vert de l'UE sur le futur du Système d'asile commun en Europe, l'UNHCR se déclare 'inquiet que les demandeurs d'asile vulnérables et les réfugiés ne sont toujours identifiés correctement...L'usage et l'importance accordée aux rapports médico-légaux dans les procédures de demande d'asile montrent de grandes variations.' Référence faite au Protocole d'Istanbul, l'UNHCR déclare aussi que 'les initiatives visant à identifier et à développer les bonnes pratiques en réponse à ces défis seraient très désirables'<sup>3</sup>.

En clair, l'UNHCR et les ONG en Europe sont d'avis que l'inclusion d'un examen médical approprié et d'un rapport médico-légal à la procédure de détermination du statut de réfugié améliorerait le processus. Cela réduirait certainement le nombre d'appels ainsi que le nombre de révisions de détermination d'asile sur la base de faits médicaux présentés ultérieurement. Qui plus est, les demandeurs d'asile sauraient que leurs expériences et leurs situations sont reconnues – ce qui les aiderait à retrouver un sens de justice, d'acceptation, de bien-être et de santé.

L'initiative Care Full se concentre actuellement sur :

- La sensibilisation des politiciens, des gouvernements et des professionnels

### Souscrire à l'initiative Care Full

Les organisations hors-européennes sont aussi invitées à souscrire aux Principes et Recommandations de Care Full. Les organisations apportant leur soutien se trouvent dans ce document, qui est mis à jour régulièrement et qui est utilisable afin de faire pression au niveau national dans toute l'Europe.

Veuillez contacter Erick Vloeberghs sur [e.vloeberghs@pharos.nl](mailto:e.vloeberghs@pharos.nl).

- Le développement au niveau national (aux Pays-Bas) d'une procédure sur la base des directives du Protocole d'Istanbul afin d'incorporer un examen médical et psychologique aux procédures de demande d'asile.
- Le soutien et le développement d'initiatives à la formation du personnel des autorités responsables de l'asile aux aspects médicaux et psychologiques de la Détermination du Statut de Réfugié et à l'identification en temps voulu des demandeurs d'asile vulnérables.

médicaux de l'UE afin d'œuvrer vers l'incorporation des examens médicaux et la préparation de rapports médico-légaux aux procédures de demande d'asile.

*Erick Vloeberghs (e.vloeberghs@pharos.nl) est Responsable des Affaires Internationales et Evert Bloemen (e.bloemen@pharos.nl) est médecin et formateur/conseiller auprès de PHAROS (www.pharos.nl).*

1. René Bruin, Marcelle Reneman & Evert Bloemen (2006) Care Full: Medico-legal reports and the Istanbul protocol in asylum procedures, Care Full: les rapports médico-légaux et le Protocole d'Istanbul dans les procédures d'asile, Utrecht/Amsterdam: Pharos/Amnesty International/ Dutch Council for Refugees.

2. Principles and Recommendations (2007) [www.pharos.nl/uploads/\\_site\\_1/Pdf/Documenten/Care%20Full%20Principles%20%20Recommendations.pdf](http://www.pharos.nl/uploads/_site_1/Pdf/Documenten/Care%20Full%20Principles%20%20Recommendations.pdf)

3. La réaction du UNHCR au Livre Vert se trouve sur: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm)

# Education supérieure pour les réfugiés en Afghanistan: facteur essentiel de la reconstruction

Claas Morlang and Carolina Stolte

**Depuis 1992, l'UNHCR met en œuvre le programme DAFI Albert Einstein, une initiative financée par le gouvernement allemand au profit de l'éducation supérieure des réfugiés dans leurs pays d'asile. Les Afghans en sont les principaux bénéficiaires.**

Dans leur pays, les Afghans ne rencontrent qu'une offre très limitée en matière d'enseignement supérieur ; de plus, ils sont encore près de trois millions au Pakistan et en Iran – le besoin en formations supérieures, financées par le DAFI ou d'autres organismes dans les pays voisins de l'Afghanistan, reste donc élevé.

Depuis ses débuts, le programme DAFI s'est concentré entre autres sur les étudiants afghans, avec une année de pointe en 2003, où 447 inscrits venaient d'Afghanistan. Néanmoins, il est inévitable que des facteurs externes entrent en ligne de compte. Ainsi, en 2002, après un retour massif des Afghans dans leur pays, le nombre global des inscriptions universitaires a considérablement baissé en Iran et au Pakistan. En 2004, suite à une nouvelle politique de rapatriement actif adoptée par l'Iran, les universités du pays ont fermé leurs inscriptions aux étudiants afghans. Actuellement, ayant relâché cette politique en 2007, l'Iran est de nouveau le principal pays d'accueil pour les étudiants réfugiés en provenance d'Afghanistan. Autre exemple d'influences externes sur la ligne du DAFI : en 2005, constatant un

déséquilibre paritaire général parmi ses boursiers, et suivant l'UNHCR dans son effort pour cibler spécifiquement l'éducation des filles, le DAFI n'a admis que des jeunes filles pour son programme au Pakistan.

Dans cette région comme dans d'autres, les objectifs généraux du programme se sont orientés sur le financement disponible. Il faut que la politique universitaire des pays hôtes soit en accord avec les besoins des réfugiés. Certaines universités n'accueillent pas les réfugiés par principe, d'autres exigent une autorisation spéciale préalablement à l'inscription, d'autres enfin font payer aux réfugiés les tarifs prohibitifs qu'elles appliquent à tous les étudiants qui viennent de l'étranger. Tous ces facteurs handicapent considérablement la mise en œuvre d'un programme de bourses. Globalement, le DAFI dépense environ \$2 000 par étudiant chaque année.

Pour assurer le succès à long terme de l'opération afghane, il a fallu répondre à de nombreux défis. Tout d'abord, celui de la parité : cherchant à la promouvoir, le DAFI s'est attaché à inciter les jeunes femmes à participer au programme. Ces

dernières années, les inscriptions féminines ont augmenté parmi les étudiants réfugiés afghans. A l'heure actuelle, elles représentent 54% des bourses DAFI – un véritable bond en avant par rapport à l'année 2006, où elles n'étaient encore que 39%. Ces jeunes femmes sont des modèles pour les femmes et les jeunes filles afghanes : leur exemple peut aider à promouvoir l'éducation en général et encourager des familles et des jeunes filles elles-mêmes à poursuivre leur propre éducation.

Un autre problème auquel il a fallu faire face : le manque de coordination entre les donateurs qui s'engagent dans le domaine de l'éducation supérieure pour les Afghans. La présence d'un grand nombre de conseillers d'éducation et d'organismes de financement a créé une variété d'approches qui sont en compétition pour donner des structures de soutien aux programmes de réfugiés à l'extérieur du pays. Cette situation de concurrence externe a créé la fragmentation et la confusion parmi les acteurs de l'éducation nationale afghane, compliquant l'éducation et le retour des jeunes réfugiés. L'UNHCR et ses partenaires, réalisant la nécessité de conseiller chaque individu sur son plan de carrière, ont organisé des ateliers dans les pays d'asile pour aborder toute une série de sujets, du marché de l'emploi à des questions générales concernant le retour en Afghanistan, en passant par la sensibilisation au problème de la séropositivité et du sida.

## Preuves de succès

Dans le cadre d'une enquête globale pour évaluer l'impact du DAFI, l'UNHCR a envoyé un questionnaire aux anciens boursiers en 2007. Les réponses de la cohorte afghane mettent en évidence qu'il y a un lien direct entre l'existence d'un tel programme, ciblant l'éducation supérieure des réfugiés, et la reconstruction du pays. En assurant leur éducation dans les pays voisins, le DAFI procure aux réfugiés afghans des qualifications qui garantissent la durabilité de leur retour : pour beaucoup d'étudiants et pour leurs familles, il devient plus envisageable de se réinstaller au pays. Et il ne fait aucun doute que le retour des diplômés universitaire est une bénédiction pour la reconstruction de l'Afghanistan.

Les réfugiés qui ont bénéficié d'une éducation universitaire dans la région ont à la fois les compétences et l'esprit d'entreprise qui les poussent à rentrer rapidement chez eux. C'est donc un personnel hautement qualifié qui retourne dans une région qui a fortement souffert de la fuite des cerveaux. Confrontés à une vaste sélection de formations possibles, les étudiants ont été encouragés à privilégier des cursus qui répondaient à des besoins cruciaux en matière d'emploi et de développement dans leur pays. Ainsi, l'éventail des disciplines choisies par les boursiers DAFI, et donc celui des carrières entamées par la suite, plutôt vaste, reflète l'ensemble des besoins qui se sont fait sentir dans un pays resté démuné d'enseignement universitaire digne de ce nom pendant plusieurs années.

Majoritairement, les diplômés qui rentrent en Afghanistan travaillent à Herat ou à Kaboul. Plus de 70% d'entre eux sont fonctionnaires de l'Etat ou occupent des postes à responsabilités dans des ONG, les autres sont dans le secteur privé. S'appuyant sur des études qui montrent que l'Afghanistan manque cruellement de personnel d'encadrement qualifié, le DAFI a encouragé ses boursiers à se tourner vers des cursus de gestion ou d'économie. Actuellement, près du quart des étudiants DAFI se tournent vers ces formations. De même, privilégiant comme autre domaine d'intervention l'appui aux communautés rurales et la sécurité alimentaire à long terme, le programme allemand a soutenu nombre de bourses dans le domaine de l'agronomie, particulièrement à l'université pakistanaise de Faisalabad. Près de 20% des boursiers DAFI sont inscrits à des cursus comprenant des matières agricoles, maritimes ou forestières.

Le succès de ce programme se fait sentir à tous les niveaux de la société afghane. Actuellement, le Président de l'Assemblée

nationale est un ancien boursier, mais aussi le chef de cabinet du Ministre de l'Action contre le trafic de drogue, et un haut fonctionnaire de l'Office national des brevets et accréditations (National Standards Authority). Un certain nombre de diplômés du DAFI occupent des postes à responsabilités dans des ONG et sont actifs dans des domaines tels que les droits humains, les problèmes de discrimination sexuelle, l'intervention humanitaire et l'aide sociale.

« Les bourses du DAFI ont sensiblement contribué à instruire et à former de nombreux réfugiés jeunes et talentueux, leur permettant d'élargir leur horizon et d'exploiter leur potentiel. Par ce programme de soutien à l'éducation supérieure, le DAFI a permis à des milliers de jeunes hommes et de jeunes femmes de casser la spirale de la violence et de la privation. Pendant mes missions à l'étranger, j'ai rencontré des boursiers et des diplômés du DAFI sur plusieurs continents ; j'ai pu voir de mes propres yeux comment ils font profiter la communauté de leur expérience. On ne saurait surestimer la valeur de cette éducation. Elle donne aux réfugiés les moyens d'espérer un futur plus prometteur, pour eux-mêmes et pour leurs communautés, elle leur donne les compétences et la détermination nécessaires pour réaliser leurs objectifs. »  
António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

## Conclusion

L'éducation supérieure n'est pas une priorité, si on la compare avec les autres niveaux, particulièrement l'enseignement primaire. Cependant, avec 15 ans d'expérience, le programme de bourses du DAFI a prouvé qu'il peut être extrêmement profitable au développement d'un pays d'encourager la formation supérieure. Il est possible et réaliste de financer des bourses universitaires, à condition de faire preuve de prudence et d'efficacité dans la répartition des fonds. Il est utile et raisonnable d'encourager les réfugiés à faire des études universitaires dans des pays proches de leur pays d'origine – nous parlons ici d'une proximité géographique, mais aussi culturelle – afin d'augmenter la probabilité de leur retour. En matière de bourses universitaires, on ne doit pas perdre de vue la durabilité des résultats.

Les cursus qui profiteront le plus aux boursiers seront ceux qui leur apprendront à travailler avec les ressources disponibles dans leur région. Particulièrement dans

des disciplines telles que la médecine ou les sciences de l'ingénieur, il est contre-productif de les former sur des équipements et des matériaux qui sont peu disponibles dans leur pays. L'UNHCR ne finance pas les cursus longs tels que la médecine, car ils coûtent trop cher et bloquent les fonds sur des délais trop prolongés. En revanche, l'UNHCR encourage les formations paramédicales, plus courtes et plus pragmatiques en ce qui concerne l'utilité de leurs diplômés pour la communauté. Même souci d'optimisation des coûts pour ce qui est des formations de deuxième ou de troisième cycle : il vaut mieux aider deux étudiants à conclure un premier cycle qu'un seul doctorant à clore sa thèse.

On ne sera pas étonné d'apprendre que trois quarts des réfugiés ayant bénéficié d'une bourse DAFI gagnent plus que la moyenne de leurs concitoyens. Cependant les bénéficiaires de ce programme d'éducation supérieure dépassent le simple profit individuel, car les retombées sont considérables pour les communautés et les nations concernées. Pour une région qui émerge d'une période de conflit, le retour d'une force de travail qualifiée est un facteur essentiel de reconstruction durable. Et en général, si 94% des boursiers DAFI trouvent du travail lorsqu'ils rentrent chez eux, c'est bien que leurs compétences sont recherchées sur le marché de l'emploi. L'exemple afghan montre que l'éducation supérieure des réfugiés peut contribuer directement à la reconstruction, dans un pays qui souffre encore d'un conflit prolongé : les matières qu'ils choisissent d'étudier, les secteurs dans lesquels ils trouvent un emploi et la parité sexospécifique garantie par le programme sont des indicateurs qui permettent d'espérer une évolution positive pour l'avenir. L'UNHCR a montré qu'en Afghanistan, comme ailleurs, les programmes de bourses qui s'adressent aux réfugiés sont hautement pertinents, et que l'intervention humanitaire, sous toutes ses formes, doit s'effectuer dans une logique de développement à long terme.

*Claas Morlang (morlang@unhcr.org) est responsable de l'éducation à l'UNHCR, Genève. Carolina Stolte (stolte\_carolina@yahoo.com) est doctorante à l'université de Leyde. Cet article exprime leurs vues personnelles et ne reflète pas nécessairement l'opinion officielle de l'UNHCR.*

*Pour plus d'informations sur le DAFI, voir [www.invent.org/ez/articles/065278/index.en.shtml](http://www.invent.org/ez/articles/065278/index.en.shtml)*

*L'enquête de 2007 (évaluation de l'impact du DAFI) est en ligne sous [www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47b4083d2.pdf](http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47b4083d2.pdf)*

# Mesurer la jouissance des droits en Colombie

Jacob Rothing et Marco Romero

**Les lois colombiennes protègent les droits fondamentaux des PDI mais le pays manque de politiques qui garantissent le respect de ces droits. Cette faille dans la structure est reconnue par la Cour Constitutionnelle, le plus haut organisme judiciaire de l'état, et des développements récents offrent l'espoir de changements.**

La Colombie a une longue histoire de déplacements causés par les conflits. La plupart des personnes déplacées, environ quatre millions<sup>1</sup> selon les estimations, cherchent refuge intérieurement, en flot continu depuis les zones rurales vers les quartiers extérieurs des villes

et de la sécurité des personnes. La Cour a déclaré que les problèmes étaient si sévères qu'ils étaient équivalents à une situation inconstitutionnelle. Deux problèmes structurels ont été identifiés ; premièrement, les ressources accordées par le gouvernement étaient insuffisantes

le gouvernement identifie le problème, y fasse réponse et établisse des mécanismes pour suivre l'efficacité des politiques.

Le gouvernement a vacillé en décidant d'indicateurs de résultats adéquats, ce qui a rendu impossible à la Cour d'évaluer les progrès. La Cour a demandé à la Commission de Suivi de la Société Civile, au Bureau de l'Inspection Générale, à l'Ombudsman sur les Droits Humains, au Contrôleur Général de la République et à l'UNHCR de fournir des documents techniques permettant d'établir des indicateurs de résultats. Sur la base des contributions de ces organisations, la Cour a alors établi un ensemble de directives pour les indicateurs, demandant qu'ils soient quantifiables et comparables, qu'ils donnent des renseignements sur la vie des PDI et leurs conditions d'existence plutôt que sur les aspects institutionnels de la performance du gouvernement.

Tout d'abord, la Cour a déclaré que les indicateurs doivent permettre de mesurer les progrès à vaincre les problèmes et à identifier les obstacles freinant l'adoption de mesures de redressement. Les indicateurs devaient alors décrire clairement l'impact des politiques du gouvernement. Si les politiques ne parviennent pas à changer l'existence des PDI pour le meilleur, les indicateurs doivent montrer comment améliorer ces politiques.

Ensuite, les indicateurs doivent mesurer la réalisations des buts des politiques, à savoir la réalisation des droits des PDI et, en particulier, la jouissance effective des droits durant toutes les phases du déplacement. Les besoins spécifiques de groupes particuliers comme les enfants, les femmes, les personnes handicapées et les communautés indigènes doivent être pris en compte.

Enfin, les indicateurs doivent être significatifs. Ils doivent fournir des renseignements sur les aspects essentiels, plutôt que sur les aspects superflus des droits des PDI et de l'impact des politiques sur ces aspects. Ceci est un concept-clé puisque le suivi est un processus exigeant et onéreux. En outre, la sélection des



EC/ECHO/Karin Michotte

*Campement de PDI, Magdalena, Sierra Nevada, Colombie.*

colombiennes en expansion. En 1997 le Congrès a approuvé une loi accordant des droits considérables aux PDI. Toutefois, les gouvernements successifs n'ont pas mis ces lois en application, se limitant à fournir de l'aide à moins de 30% des PDI, avec un impact marginal sur l'amélioration de l'éducation et des services de santé. Entre 1997 et 2003, la Cour Constitutionnelle a jugé à 17 reprises que les droits fondamentaux des PDI étaient violés.

En 2004, dans un jugement faisant date<sup>2</sup>, la Cour a conclu que les autorités locales et nationales dans diverses parties du pays avaient manqué à protéger un large éventail de droits fondamentaux, dont ceux relevant de l'éducation, de la santé, du travail, de la génération de revenus

pour remplir ses obligations au titre des lois nationales et internationales. Deuxièmement, les capacités institutionnelles à tous les niveaux étaient insuffisantes pour répondre aux besoins des populations déplacées.

Plutôt qu'instaurer des poursuites criminelles contre les officiels qui avaient manqué à leurs obligations, la Cour a donné l'instruction au gouvernement de trouver les ressources nécessaires et de fournir des renseignements détaillés sur les PDI et les politiques envers elles. En particulier, elle a ordonné l'établissement d'indicateurs de résultats pour la jouissance effective des droits des populations déplacées. En d'autres termes, la Cour a exigé que le



indicateurs ne doit pas dépendre des renseignements accessibles mais des droits des PDI. Par ailleurs, les PDI ne doivent pas être simplement incorporées aux programmes existants du gouvernement envers la population en général.

### Les droits des PDI

Deux Ordonnances de la Cour ont adopté des indicateurs pour le droit au logement, à la santé, à l'éducation, à la subsistance, à la génération de revenus, à l'identité, à la stabilisation économique et au droit à la vie, à l'intégrité et à la liberté<sup>3</sup>. Cependant, d'autres indicateurs de résultats restent à élaborer et il y a toujours un manque de clarté en ce qui concerne les rapports entre les différentes phases des déplacements. Tandis que des améliorations importantes ont été apportées à l'accès aux droits pour les PDI durant les déplacements, seulement de modestes changements ont été faits dans les phases de prévention et de solutions durables.

### Le droit de prévention des déplacements

Avec plus de 200 000 personnes déplacées de force chaque année en Colombie, il existe un besoin urgent de politiques pour empêcher que d'autres déplacements prennent place. Le gouvernement voit la prévention comme le fait de retenir ou reconquérir le contrôle sur les territoires. Alors que la présence et le fonctionnement correct des institutions civiles de l'état sont des éléments-clés de cette politique, les opérations militaires sont souvent leur seule forme d'expression. Qui plus est, alors que le contrôle militaire est un important facteur préventif, il peut aussi être partie du problème parce que l'activité armée augmente de manière significative les risques de déplacements. Par conséquent, l'accent mis sur une présence militaire plutôt que civile dans les zones de conflits et la défaillance à élaborer un système efficace de première alerte doivent être résolus afin de parvenir à une politique de prévention globale. Entre-temps, la nature très politisée d'une telle démarche semble faire hésiter la Cour à se prononcer sur cette question. Cela va peut-être contre l'instinct de la Cour mais il est aussi possible de l'interpréter comme un désir de leur part de trouver un consensus partout où possible.

### Le droit à la réparation

Les discussions au sujet de l'établissement d'indicateurs de résultats pour une réparation extensive ne se sont pas bien déroulées parce qu'elles font le reflet de questions politiques controversées dans tout le pays. Compte tenu des

expulsions continues de la population civile par les groupes paramilitaires ou leurs successeurs, il est difficile de demander aux victimes de cohabiter avec les perpétrateurs et de faire confiance qu'il n'y aura aucune répétition des crimes. Mais en dépit d'un processus questionnable de démobilisation et du fait que les forces paramilitaires continuent à exercer le contrôle politique et social par l'usage de la violence dans de grandes parties du pays, la construction de politiques effectives de réparation pour les populations déplacées doit être une priorité pour les dix à quinze ans à venir, au minimum. L'établissement d'indicateurs de résultats pour le droit à la réparation est une partie significative de cet effort.

Le principal indicateur de jouissance effective proposé par le gouvernement en mars 2007 est exprimé comme suit : 'Les personnes qui le demandent auront accès aux mécanismes de justice, de restitution et de protection'<sup>4</sup>. Les indicateurs complémentaires proposés mesurent le rapport de proportion entre le nombre de personnes qui peuvent accéder aux mécanismes de justice et de celles qui en ont fait la demande – et le rapport de proportion entre le nombre de personnes déplacées ou des communautés ethniques dont les biens sont protégés légalement, et celles qui font la demande d'une telle protection. Enfin, le gouvernement a suggéré d'inclure le droit à la réunion des familles au moyen d'un indicateur qui mesurerait le nombre de personnes qui ont reçu une assistance financière pour être réunies à leurs familles, contre le nombre total de personnes qui ont fait la demande de ce soutien.

Le Bureau du Procureur Général a commenté, cependant, que la justice ne s'élève pas nécessairement à la réparation et que l'indicateur doit plutôt s'orienter vers l'accès aux mécanismes de justice qui peuvent aboutir à cette réparation. A l'avis de la Commission de Suivi de la Société Civile et de l'UNHCR, les indicateurs proposés par le gouvernement n'ont souligné que certains éléments d'une réparation extensive, à savoir la vérité et la justice mais n'ont pas mesuré le montant des indemnités accordées aux PDI pour leurs pertes matérielles et non matérielles en conséquence de leur déplacement.

L'UNHCR a aussi fait remarquer qu'il ne faut pas s'attendre à ce qu'un indicateur mesure une politique dans laquelle la question de la manière de réparer les dommages causés par les violations n'est pas définie. L'UNHCR a recommandé plutôt certains éléments qui pourraient

faire l'objet de suivi par indicateurs, dont la parité de traitement des PDI avec d'autres victimes de crimes sérieux, le degré auquel les PDI participent aux programmes conçus en vue de les aider, l'accès à l'aide légale et aux mécanismes de justice dans leur demande de restitution de leurs biens et de leurs terres.

Après avoir considéré ces observations, la Cour Constitutionnelle a rejeté les indicateurs proposés par le gouvernement parce qu'ils ne contenaient pas les aspects essentiels du droit à la réparation.

### Et ensuite ?

Si ce processus aboutit finalement à un succès, il représentera des accomplissements importants. Le système judiciaire de Colombie aura gagné une légitimité substantielle, les mécanismes légaux de doléances auront démontré leur efficacité, et l'état de Colombie aura acquis de l'expérience importante dans la manière d'entreprendre le développement de politiques sociales durant une crise humanitaire. Par contre, si les droits continuent à être inaccomplis comme à présent, ce processus exposera l'incapacité du gouvernement à faire face aux conséquences du conflit humanitaire, et la situation risque de se détériorer plus encore.

En attendant, les indicateurs de la Cour fournissent un instrument détaillé et extrêmement utile que tous les donateurs devraient incorporer à leurs stratégies humanitaires en Colombie – et le processus en entier offre des enseignements de valeur aux preneurs de décision ailleurs.

Jacob Rothing (jacob.rothing@nrc.org.co) est conseiller auprès du conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) en Colombie. Marco Romero (marcoromero@codhes.org) est Président du Consultoria para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) et un membre influent de la Commission de Suivi de la Société Civile, chargée par la Cour Constitutionnelle de suivre les développements des politiques envers les PDI en Colombie.

*Les Ordonnances de la Cour sur l'établissement des indicateurs se trouvent sur [www.codhes.org](http://www.codhes.org), [www.nrc.no](http://www.nrc.no) and [www.idmc.org](http://www.idmc.org).*

1. Le gouvernement n'a enregistré les PDI que sur une période de dix ans. Les nombres enregistrés pendant plus de 20 ans par le Consultoria para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) indiquent plus de quatre millions de PDI.

2. Décret de la Cour Constitutionnelle T-025/2004\_

3. AUTO 109/2007 et AUTO 233/2007

4. Ordonnance de la Cour 109 de 2007: 20

# La foi, les secours et le développement : l'expérience du Sri Lanka

Guy Hovey et Amjad Saleem

**Un partenariat stratégique entre le Comité de Secours Méthodiste Uni (UMCOR)<sup>1</sup> et l'Aide Musulmane (MA)<sup>2</sup> au Sri Lanka, désormais formalisé comme un accord de partenariat mondial, offre un modèle de prestation de services durables, efficaces, communautaires et culturellement approprié.**

En 2006, la détérioration de la situation de sécurité au nord-est du Sri Lanka commençait à exercer des pressions sur le fragile cessez-le-feu entre les forces du gouvernement et le LTTE (Tigres de libération de l'Eelam tamoul). Le 2 août, la ville à majorité musulmane de Muttur (dans le district de Trincomalee) a été attaquée et mise en état de siège par le LTTE. Les efforts de la part des agences de secours, des Nations Unies et de la Croix Rouge à négocier un corridor humanitaire vers la ville n'ont eu aucun succès. Quelques jours plus tard, la plupart des habitants ont pris la fuite. Détournés de leur destination préférée par les actions militaires, les PDI ont marché vers la ville à majorité Cingalaise de Kantale, dans une région qui souffrait déjà de tensions interethniques à cause de la proximité des combats. Les autorités locales du gouvernement n'étaient pas en mesure de répondre aux besoins des quelque 57 000 PDI.

A la suite de l'afflux de dizaines de milliers de PDI, la situation dans la région de Kantale, déjà sous-ressourcée, est devenue extrêmement tendue et les violences étaient courantes. Alors que la crise empirait, il y eut un rapprochement entre les deux agences et après deux jours elles travaillaient ensemble, établissant un entrepôt et un bureau commun sur le terrain, en partageant le personnel, les véhicules, les fournitures de secours et le soutien logistique. Elles ont répondu, ainsi que leurs partenaires, à la crise en fournissant des secours d'urgence : eau, abri, articles médicaux, articles alimentaires et non-alimentaires pour les PDI, puis du soutien logistique et la coordination de l'assistance aux ONG internationales.

Ce partenariat a permis des économies d'échelle et une coordination efficace mais il a aussi eu d'autres résultats inattendus. Les deux agences travaillaient

en coordination avec les leaders communautaires et des conseils de leurs foies respectives afin de coordonner la mobilisation de milliers de bénévoles qui apportaient des articles de secours alimentaires et non-alimentaires dans les camps de PDI et dans les centres de distribution. MA s'est engagé avec les Imams, le conseil de coordination pour les théologiens et les communautés musulmanes, a discuté avec eux de la nature impartiale de l'effort humanitaire et leur a donné l'assurance de la neutralité du personnel de MA. Les discussions se sont centrées sur l'impératif aux deux fois de servir l'humanité et de réduire les souffrances des personnes désavantagées. Ceci était un discours que les gens pouvaient comprendre et dont ils pouvaient se sentir proches. Par l'intervention des prêtres méthodistes locaux UMCOR en a fait de même dans les zones chrétiennes – et avec les hindous que les prêtres connaissaient. Rapidement, les villages où les bénévoles d'UMCOR avaient été attaqués et menacés par les villageois armés quelques semaines auparavant, accueillaient le personnel d'UMCOR et de MA.

MA et UMCOR ont fait ensemble une démarche auprès du moine Bouddhiste principal local pour demander son aide à apporter de l'assistance à la communauté Bouddhiste assiégée – une communauté qui restait soupçonneuse des ONG et des communautés ethniques d'autres fois. Le moine principal a été surpris de cette démarche conjointe d'organisations dont les foies sont souvent représentées comme des ennemis dans les médias (et par conséquent perçues comme telles par les communautés) mais il a accepté de parler à ses administrés ; la coopération entre les foies a prospéré autour des efforts de secours humanitaire, et le temple Bouddhiste est devenu un centre de distribution.

Ce partenariat s'est poursuivi après la fin de l'état d'urgence et l'amélioration de la situation. Quelques mois plus tard, lorsque les PDI ont pu rentrer chez elles, les deux organisations ont offert assistance à la reconstruction et au rapatriement. A la suite de la réponse d'urgence, les deux partenaires ont fait une revue de leurs opérations conjointes, en identifiant les attributs-clés du partenariat ainsi que les opportunités plus larges pour les organisations de souche religieuse (FBO) de travailler ensemble afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle :

## **La capacité de travailler efficacement dans un environnement non sécurisé :**

la vue de deux organisations de souche religieuse différente travaillant ensemble a eu un effet calmant dans beaucoup de communautés touchées par les conflits. On peut douter que cela ait pu être accompli en si peu de temps sans que les chefs religieux soient engagés par une FBO avec laquelle ils pouvaient s'identifier.

## **La capacité de travailler pour des causes communes :**

la croyance commune que le service de l'humanité contribue à la capacité de travailler ensemble et peut éliminer en grande partie la compétition pour les ressources de secours et de développement.

## **Le travail dans des réseaux :**

les religions offrent des réseaux culturels, sociaux et politiques sans pareils. Une FBO peut 'se brancher' sur ce réseau, gagnant ainsi un accès direct aux chefs religieux – les 'gardiens de porte' des communautés – et un point d'entrée dans les communautés.

## **La responsabilisation et la programmation durables :**

dans les sociétés traditionnelles, il est difficile de faire des progrès durables dans la responsabilisation des minorités et des groupes vulnérables (comme les femmes) sans les mettre en danger. Cependant, bien que certains chefs religieux souhaitent maintenir leurs rôles traditionnels, la plupart ont à cœur le bien-être de leurs communautés et peuvent être des agents de change. En travaillant avec ces leaders, un processus

à long terme de responsabilisation au pur sens du terme a été initié. La présence à long terme des représentants religieux dans les communautés permet de soutenir les programmes de secours et de développement bien après que le partenaire original de la mise en œuvre soit parti.

### **Paix, réconciliation, respect et compréhension :**

la paix ne provient pas d'accords politiques à haut niveau mais des communautés sur le terrain. Un des aspects les plus surprenants du partenariat a été que la majorité des personnes voyaient pour la première fois les diverses religions travailler ensemble de manière tangible. Ceci est peut-être le domaine où ce partenariat sera le plus efficace – en formant un lien entre le dialogue inter-religions et les communautés, en traduisant la rhétorique en actions pratiques qui démontrent le bienfait du dialogue envers les communautés désavantagées.

### **Les défis**

La coopération entre les deux ONG s'est développée au-delà du Sri Lanka et, à la suite d'intenses négociations, un accord de partenariat mondial a été signé au Cambre des Communes à Londres le 26 juin 2007. Toutefois, cet accord n'a pas reçu une approbation unanime et divers problèmes sont apparus durant les négociations :

#### **Formaliser le partenariat :**

le succès d'une programmation conjointe dépend des rapports entre les individus, ce qui rend le partenariat vulnérable. L'inquiétude que l'expérience du Sri Lanka devait plus aux amitiés personnelles entre membres du personnel de MA et UMCOR a été discutée, et une demande-pilote conjointe de financement a été initiée en Indonésie où les circonstances avaient empêché le rapprochement des deux organisations. Il en est ressorti qu'après que les leaders des deux organisations aient expliqué en détail le partenariat et les idéaux qui l'animaient, le processus de demande et toutes les évaluations s'y rattachant se sont déroulés sans problèmes et des liens durables ont été établis.

#### **La résistance au niveau des défenseurs :**

dans toutes les fois, comme dans la société séculaire, il existe un large éventail d'opinions. La réaction négative de certaines personnes dans la communauté chrétienne aux États-Unis peut être vue sur divers blogs, et il est dit que certains parmi la communauté musulmane ont

exprimé des avis semblables. Il faut s'y attendre. Beaucoup de personnes semblent avoir mal compris la nature des FBO – comme agent professionnel de secours et de développement, et non comme agent de prosélytisme. Toutefois, la dissension a donné aux gens l'opportunité de discuter du visage changeant des secours et du développement ainsi que de l'importance des partenariats entre les religions.

#### **L'érosion de l'identité :**

l'inquiétude a été exprimée que les partenariats diluent l'identité Islamique de MA et l'identité chrétienne d'UMCOR – que leur rapprochement produirait une organisation de compromis peu à son aise. Ceci est une inquiétude fondée. Cependant, le partenariat ne se rapproche que sur les questions opérationnelles et de plaidoyer. Tandis que les partenaires peuvent être en désaccord sur les questions théologiques, il demeure beaucoup plus de questions au sujet des personnes désavantagées dans le monde sur lesquelles ils sont en plein accord.

#### **La distraction des chefs religieux :**

quelques chefs religieux étaient exposés au domaine humanitaire international pour la première fois et, reconnaissant son potentiel, ont pris part aux travaux des ONG. Leur participation a causé de l'inquiétude : étaient-ils divertis, en période de crise, de porter soin aux besoins spirituels de leurs communautés ? Il fallait clairement établir un équilibre entre les deux au plus tôt dans les opérations pour opérer une démarche 'sans faire de mal'.

#### **Maintenir la pertinence du partenariat :**

L'expérience du Sri Lanka a démontré que le succès du partenariat résidait dans sa pertinence envers les communautés et que le dialogue à haut niveau, bien que crucial, n'a qu'un impact limité au niveau des populations. Alors que le modèle du partenariat est suivi, analysé et discuté par les académiciens, les gouvernements et d'autres parties intéressées, un défi restera d'assurer qu'il demeure pratique, pertinent et qu'il trouve ses racines dans les communautés.

#### **Les étapes suivantes**

La notion des religions opérant de concert n'est pas nouvelle<sup>3</sup> mais jusqu'à présent elle a été largement limitée au dialogue entre les religions et à quelques initiatives de financement partagé. Au Sri Lanka le partenariat UMCOR-MA a démontré que l'engagement avec la religion représente un énorme potentiel qui n'est toujours pas exploité. Les deux



organisations croient que la religion est un pilier significatif des secours et du développement au niveau des populations qui est resté ignoré à cause de sa nature potentiellement sensitive. Cependant, pratiquement toutes les religions, malgré leurs différences théologiques, ont en commun le but de servir l'humanité et d'aider les personnes désavantagées.

La Fondation du Commonwealth au Royaume-Uni a invité UMCOR et MA à présenter leur modèle de partenariat à la réunion des chefs de gouvernements du Commonwealth à Kampala où ce modèle a suscité un vif intérêt. Durant les 12 mois à venir, les partenaires ont l'intention de pousser et de développer le modèle avec l'aide d'académiciens, de praticiens, de chefs religieux et des communautés. En 2008, des réunions mixtes de directeurs de pays prendront place, ainsi que des réunions entre les gestionnaires à tous niveaux, des activités en collaboration sur le terrain et des projets conjoints de partenariat avec toutes les communautés ethniques au Soudan, au Liban, au Sri Lanka et en Indonésie.

Ce partenariat n'est pas exclusif et reste ouvert à toutes les organisations de souche religieuse non prosélytes. Le but à long terme est d'établir un consortium de FBO œuvrant ensemble parmi les communautés pour apporter les secours, le développement, la paix, la réconciliation et le respect mutuel, et la compréhension dans un monde où la foi est de plus en plus manipulée comme un instrument pour enflammer les conflits plutôt que les résoudre.

*Guy Hovey (guy@umcor-regional.org) travaille pour le Comité de Secours Méthodiste Uni (et se trouvait au Sri Lanka en 2006-2007). Amjad Saleem (amjad@muslimaid.org) est Directeur de Pays pour L'Aide Musulmane au Sri Lanka depuis 2005.*

1. <http://new.gbgm-umc.org/umcor/work/fieldoffices/partners/muslim-aid/>  
 2. <http://ramadan.muslimaid.org/Page170.asp>  
 3. Par ex: Geneva-based Action by Churches Together (ACT) International <http://act-intl.org/>

*durant une distribution d'aide aux PDI de Muttur et à la population d'accueil à Kanthala, nord-est du Sri Lanka.*

# Une nouvelle sous-classe au Royaume-Uni

Demelza Jones

**Les personnes demandant asile au Royaume-Uni sont à risque d'exclusion sociale, mais les politiques successives d'asile du gouvernement cherchant à traiter de ce problème n'ont fait que l'aggraver.**

Durant les dix dernières années, le gouvernement du Royaume-Uni a fait de l'élimination de l'exclusion sociale un objectif central, établissant une Unité d'Exclusion Sociale et lançant le Plan d'Action National (pour l'Inclusion Sociale) en 2003. En 2004, un rapport de l'Unité a identifié les personnes demandant asile au Royaume-Uni comme celles le plus à risque d'exclusion sociale<sup>1</sup> et une étude menée conjointement par Oxfam et le Conseil pour les Réfugiés en 2002 a conclu que 'les demandeurs d'asile sont forcés à vivre à un niveau de pauvreté inacceptable dans une société civilisée.'<sup>2</sup> Les demandeurs d'asile dont la demande est toujours en instance ont droit à une allocation hebdomadaire d'un montant bien inférieur au minimum vital au Royaume-Uni. Il en résulte la faim, l'incapacité d'acheter des vêtements ou des chaussures, d'acheter les billets pour se rendre aux rendez-vous, ou de faire des appels téléphoniques pour rester en contact avec des amis ou des avocats.

En 2006 j'ai interviewé quatre demandeurs d'asile et une personne à qui le statut de réfugié avait été accordé. Grace, du Zimbabwe, s'inquiétait des coûts des transports. Les horaires auxquels elle devait obligatoirement se présenter à la Direction de l'Immigration demandent qu'elle se déplace sur les transports publics aux heures de pointe, ce qui revient à environ £5 par semaine : '£5 ne représente pas grand-chose, mais quand vous n'avez que très peu pour commencer, cela devient beaucoup'. Afin d'obtenir de l'argent pour son transport, Patrice, de la côte d'Ivoire, est forcé de vendre les bons qui sont sa seule allocation, parfois à des voisins sans scrupules pour des sommes bien en-dessous de leur valeur. 'Je me désespère par moments ; mais si je ne me présente pas aux bureaux de l'Immigration, j'enfreins la loi'.

Généralement, les personnes transgressent à la législation sur l'asile terminent sans soutien et destitués, sans abri ou vivant illégalement avec d'autres demandeurs d'asile, souvent dans des logements surpeuplés, dépendant de dons de leurs amis ou de charité. Le niveau d'exclusion sociale causé par la destitution peut mener à l'exploitation excessive. En 2006, un rapport d'Amnesty International a établi que certaines personnes interviewées se prostituaient, et qu'il était possible que les jeunes filles échangeaient des faveurs

sexuelles pour un espace où dormir<sup>3</sup>. Edem, un jeune homme très vulnérable de Sierra Leone, indiquait qu'il s'était mis dans un rapport exploitatif avec un homme plus âgé, échangeant le sexe pour des vêtements ou de la nourriture. La vulnérabilité à l'emploi illégal très exploitant dans l'économie informelle est une autre source d'inquiétude.

Un facteur contribuant à l'exclusion sociale parmi les demandeurs d'asile est le refus du droit au travail, ce qui a de sévères implications pour eux, matériellement ainsi qu'envers leur participation à la société du Royaume-Uni. Ce manque d'accès au marché du travail rend l'interaction avec la population en général très difficile pour les demandeurs d'asile adultes, les laissant isolés socialement et aggravant les sentiments d'exclusion et de marginalisation. Cela laisse aussi ceux à qui le statut de réfugiés est accordé mal préparés à la participation à la société par le marché du travail, comme cela a été le cas pour Sami du Kurdistan. Pendant notre entretien, il se plaignait de ne pas avoir de succès dans ses recherches de travail, portant le blâme sur son absence de deux années du marché du travail alors qu'il demandait asile : 'Chez moi, j'ai fait le même travail pendant des années. Ici, c'est différent, avec de longs formulaires à remplir et des entrevues. Si j'avais commencé ça lors de mon arrivée, tout serait bien, mais maintenant, je dois partir de zéro'. Yolanda, professionnelle médicale de hautes compétences venant du Cameroun, partage sa frustration : 'Il est déprimant de ne pas pouvoir partager nos compétences. Peut-être que si nous étions autorisés à démontrer nos compétences, les gens ne nous mépriseraient pas'.

En addition à ces formes matérielles d'exclusion, les demandeurs d'asile font l'objet d'une presse extrêmement négative dans les médias britanniques qui les décrivent constamment les demandeurs d'asile comme des 'tricheurs', des 'menteurs' et des 'pique-assiettes'. Et loin de demander des comptes aux médias pour leur fausse représentation, les politiciens Britanniques successifs ont mené l'hostilité publique et l'ont rendue légitime.

En-deçà de l'expulsion, l'emprisonnement reste la forme la plus extrême d'exclusion de la société. En fait, environ 14% des demandeurs d'asile au Royaume-Uni sont détenus dans

des Centres de Triage d'Immigration à un moment ou un autre durant l'examen de leur demande. Bien que ces centres ne sont pas officiellement des prisons, ils en sont indiscernables, comme Sami en fait la réflexion : 'Je me sentais en prison – avec toutes les procédures... la prise d'empreintes digitales, les photos...' Cette équation entre la détention et la criminalité est vivement ressentie par beaucoup de demandeurs d'asile détenus ; ils ne comprennent pas quel crime ils ont commis qui justifie leur détention.

Grace a fait l'expérience d'une autre pratique plus communément associée avec les criminels : on lui posé une cheville électronique à son arrivée au Royaume-Uni. Les officiels de l'Immigration ne lui ont pas expliqué pourquoi elle devait la porter et elle a passé les premières semaines de son séjour au Royaume-Uni à se demander quel crime elle avait commis. Elle décrit comment elle se sentait humiliée et stigmatisée par la cheville qui était très visible et provoquait de la curiosité et de l'animosité parmi d'autres demandeurs d'asile et aussi certains membres de la communauté d'accueil. 'Je n'avais apporté que des jupes à porter, donc tout le monde pouvait la voir... Les gens regardaient dans la rue. Même les autres femmes dans le bâtiment me demandaient 'ce que j'avais fait de mal'.

L'expérience d'exclusion sociale décrite par Patrice, Grace, Yolanda, Edem et Sami n'a rien d'exceptionnel. L'exclusion découle des perceptions négatives des demandeurs d'asile, comme des 'autres' représentant des menaces et une charge selon les médias et les politiciens, et en conséquence des politiques d'asile du gouvernement qui créent les difficultés d'existence et qui limitent l'inclusion sociale par l'imposition de la pauvreté, l'équation avec la criminalité et le refus du droit au travail et à une réelle contribution à la société d'accueil.

*Demelza Jones (demelzajones@hotmail.com) a récemment terminé un diplôme de Maîtrise en Citoyenneté Globale, Identités et Droits Humains à l'Université de Nottingham, Royaume-Uni, et a travaillé avec les réfugiés et les demandeurs d'asile sur des projets communautaires dans le centre de l'Angleterre. Les noms des personnes interviewées et leurs pays d'origine ont été changés.*

1. [www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/social\\_exclusion\\_task\\_force/publications\\_1997\\_to\\_2006/tackling.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications_1997_to_2006/tackling.pdf)

2. Penrose, janvier 2002: Poverty and Asylum in the UK. London: The Refugee Council and Oxfam. p4

3. Amnesty International, 2006: Down and Out in London: The Road to Destitution for Rejected Asylum Seekers, p15: [www.amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=10682](http://www.amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=10682)

# L'espace humanitaire dans un état fragile



Centre  
d'études  
sur les  
réfugiés

Simon Addison

## Les circonstances en Birmanie soulignent la difficulté à maintenir l'espace humanitaire dans les états dits 'fragiles'.

Les difficultés rencontrées par les agences humanitaires en Birmanie sont loin d'être uniques à ce pays. En Birmanie, en Irak, au Darfour, en Ouganda, en Tchétchénie et dans d'autres pays, l'espace accordé à l'action humanitaire devient de plus en plus restreint, à cause de l'accroissement des violences envers les travailleurs d'aide humanitaire ou des règlements de plus en plus hostiles imposés par les gouvernements sur l'action des agences internationales, ou, comme en Birmanie, à cause de la combinaison de ces deux facteurs. Les stratégies adoptées en réponse présentent des similarités remarquables dans des environnements différents. L'usage grandissant de démarches 'à distance' vers les interventions opérationnelles est particulièrement frappant.

En Birmanie, le manque d'accès aux populations vulnérables a mené au développement d'interventions transfrontalières grâce aux réseaux de personnel local, d'agents et d'organisations partenaires. En Irak, l'insécurité et les restrictions sur les mouvements du personnel international ont poussé les agences à élaborer des stratégies opérationnelles qui dépendent des organisations communautaires locales pour entreprendre la planification et la mise en œuvre des activités de secours. En Ouganda du Nord, au Darfour, et en Tchétchénie, les agences internationales ont adopté des méthodes d'intervention par 'télécommande' dans lesquelles les opérations de secours sont mises en œuvre par les équipes locales coordonnées depuis un endroit 'sécurisé' à quelque distance du lieu réel de l'intervention.

Les interventions par 'télécommande' semblent être la meilleure et la plus pragmatique des démarches pour satisfaire aux impératifs humanitaires dans des circonstances très contraignantes. En sus, il peut être avancé qu'en tirant parti des capacités locales et en les développant, ces interventions peuvent améliorer le niveau

de participation et d'appropriation locale, créant ainsi les fondations d'une transition durable des secours vers le développement tout en implantant une transformation démocratique graduelle de la société.

L'action humanitaire en Birmanie est devenue politisée à un niveau remarquable en étant liée à l'agenda global des Nations Unies visant à promouvoir les réformes économiques et politiques profondes, ce qui est perçu comme le fondement de la réponse à la 'cause profonde' de la crise humanitaire. Ainsi la dimension humanitaire est devenue quasi-indistinguable de la dimension politique dans ce que l'on appelle la 'cacophonie onusienne' en Birmanie, dans laquelle presque toutes les sujets de débats sont placés fermement sous l'ombrelle de la démocratisation.

Avec l'arrivée prochaine de la norme de la Responsabilité de Protéger (Responsibility to Protect), il semble probable que de telles démarches vont se généraliser. Du Soudan à la Somalie, et de l'Irak à la République Démocratique du Congo, la communauté internationale cherche de plus en plus à lier l'agenda humanitaire au besoin de transformation des états et du développement de bonne gouvernance. Mais les dangers potentiels associés à lier la dimension humanitaire à la dimension politique sont significatifs, et peuvent avoir de sérieux impacts sur l'espace humanitaire si ces liens donnent l'impression de défier le pouvoir souverain de l'état en question.

Les opérations humanitaires par le biais de mandataires locaux peuvent aussi mettre les bénéficiaires et le personnel local en danger de violences ou de persécution politique. Et tandis que la société civile peut apparaître comme un moyen efficace de responsabiliser la société civile locale et de construire un mouvement possible vers le changement depuis la base populaire, dans des conditions autoritaires comme celles qui prévalent en Birmanie de telles

démarches peuvent exposer les acteurs de la société civile locale à l'oppression.

Ces interventions politiques et ces démarches en vue de trouver de l'espace humanitaire soulèvent des questions difficiles quant à l'adéquation de ces formes d'interventions vues depuis la perspective légale ou politique, voire celle de la protection humanitaire. Lier des recherches sur les droits et les questions s'y rapportant sur l'ensemble des contextes géographiques et institutionnels (académique, plaidoyer, praticiens et politique) aiderait à renforcer la compréhension internationale des droits humains, et des défis de développement et d'engagement auxquels fait face la communauté internationale en Birmanie et ailleurs.

*Simon Addison (simon.addison@qeh.ox.ac.uk) est Officier de Recherches et de Liaison Politique au Centre d'Études sur les Réfugiés (www.rsc.ox.ac.uk).*

Cet article se base sur les discussions qui ont pris place durant l'atelier 'Les déplacements et l'action humanitaire : Une crise permanente en Birmanie ?' tenu au Centre d'Études sur les Réfugiés le 29 février 2008. Un rapport sur l'atelier est en voie de publication.

Les principales présentations se sont concentrées sur les puissances régionales, le rôle des Nations Unies, la protection et les droits humains, l'urgence chronique en Birmanie de l'est, les activités et les débats sur l'assistance humanitaire aux PDI, le rôle des démarches transfrontalières, et l'apatridie. L'atelier a été organisé par Eva-Lotta Hedman (eva-lotta.hedman@qeh.ox.ac.uk), Assistant de Recherches au RSC.

Cette analyse est faite par l'auteur et ne représente pas nécessairement les opinions des participants à l'atelier.

# Une place dans les négociations pour les PDI

Donald Steinberg

**L'exclusion des PDI aux efforts de paix et à la reconstruction post-conflit signifie que les questions du plus grand intérêt pour elles – la réinstallation, la reconstruction de services sociaux de première nécessité, le déminage et la réforme du secteur de sécurité – sont souvent ignorées par les combattants armés prenant part aux pourparlers.**

Le rapatriement anticipé des PDI est souvent poussé par des négociateurs impatients de trouver de bonnes nouvelles dans des processus en stagnation, mais le rapatriement prématuré des personnes déplacées en l'absence de sécurité et viabilité peut mener à d'autres déplacements et à un accroissement de l'instabilité. Les PDI elles-mêmes sont les mieux placés pour savoir quant le moment est venu de se rapatrier en sécurité. Elles savent ce dont elles ont besoin en termes d'assistance, d'opportunités de formation, de transport et de reconstruction des services sociaux de première nécessité.

La mise à l'écart des PDI signifie qu'elles perçoivent souvent les processus de paix comme la propriété des combattants armés, et non la leur. Elles ne sont donc pas une force compensatrice faisant pression sur les combattants pour qu'ils remplissent leurs obligations. Comme l'a démontré l'article de David Lanz, l'exclusion des représentants des PDI de Darfour aux pourparlers d'Abuja a été une des raisons principales de leur échec.

En l'absence des PDI aux négociations, ce sont souvent les combattants enragés – comme Jonas Savimbi en Angola, Foday Sankoh en Sierra Leone et Joseph Kony en Ouganda – qui prétendent représenter 'les populations sans pouvoirs' aux négociations pour la paix. Fréquemment, leur première exigence est une amnistie pour tous les crimes qu'eux-mêmes, leurs supporters et les factions opposantes ont commis durant le conflit. De telles amnisties signifient souvent que des hommes armés pardonnent à d'autres hommes armés leurs crimes envers des civils sans défense. Les amnisties sont à même de placer un cancer cynique au cœur d'un processus de paix, d'ignorer les droits des PDI à la compensation et à la restitution de leurs biens, et de saper les lois et la justice après un cessez-le-feu.

En réponse à ces problèmes, il faut répondre à de nombreuses questions :

- Comment autonomiser les PDI pour assurer leur contribution aux négociations de paix ? Typiquement, les PDI provenant de groupes marginalisés, comme la communauté Afro-Colombienne en Colombie, manquent des compétences requises pour participer à des négociations diplomatiques. La formation en vue de leur participation est essentielle, et doit prendre place en temps voulu et d'une manière culturelle appropriée.
- A quel moment l'engagement des PDI est-il le plus important ? Les questions comme la compensation pour les déplacements, la comptabilité et la restauration des droits terriens sont particulièrement tendues, et peuvent dérailler un processus de paix fragile si elles sont introduites prématurément. Certains suggèrent que ces questions devraient rester en instance jusqu'à la négociation d'un cessez-le-feu et d'un accord sur le désarmement et la démobilisation des forces armées.
- Comment l'engagement des PDI peut-il faciliter une société civile post-conflit ? Des programmes novateurs impliquant les PDI à planifier, à mettre en action et tirer les bénéfices des programmes de réinstallation et de reconstruction peuvent aider au renforcement de la société civile.

L'absence de pression locale à inclure les PDI à ces processus signifie que la communauté internationale doit souvent prendre sur elle-même d'assurer leur participation. Nous ne devons pas manquer d'assurance lors du plaidoyer de l'engagement des PDI lorsque certains prétendent que nous nous mêlons d'affaires internes. Aujourd'hui, les disputes internes représentent invariablement des menaces à la paix et à la sécurité internationale car les vagues d'instabilité traversent facilement les frontières poreuses. La personne déplacée d'aujourd'hui est le réfugié de demain, et les zones non sécurisées dans les pays deviennent rapidement des lieux de propagation pour le trafic international d'armes, de personnes et de drogues, ainsi que des lieux potentiels d'entraînement pour les terroristes.

Alors que les médiateurs internationaux poussent à l'engagement des PDI, il faut leur accorder le soutien total du Conseil de Sécurité des Nations Unies, des forces du Maintien de la Paix de l'ONU et de toutes les agences humanitaires de l'ONU. Tous doivent réitérer que les PDI ne sont pas seulement des victimes de conflits mais une partie essentielle du casse-tête de la création et du maintien de la paix. Les processus de paix doivent tirer parti de leurs connaissances des conditions locales, de leur capacité à générer le soutien de la société civile pour les accords, leur désir de rapatriement afin de reconstruire des sociétés stables, et leur engagement envers le futur de leurs pays. Dans la poursuite de la paix, nous devons faire des PDI une partie de la solution et non une partie du problème.

*Donald Steinberg (dsteinberg@crisisgroup.org) est Vice Président des Affaires Multilatérales du Groupe de Crises Internationales (www.crisisgroup.org). Les idées soulignées ci-dessus sont développées sur: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5263&l=1*

# Faire participer les PDI au processus de paix au Darfour

David Lanz

**Les Nations Unies estiment qu'il y a 2.4 millions de personnes déplacées de l'intérieur au Darfour – plus d'un tiers de la population totale. Il ne peut y avoir de processus de paix significatif sans leur participation. Il est problématique de leur donner formellement un siège aux négociations officielles pour la paix mais il existe d'autres manières d'assurer leur participation.**

Les PDI n'ont eu qu'une participation marginale aux longues négociations à Abuja, la capitale nigérienne, qui se sont terminées avec l'Accord de Paix pour le Darfour (DPA) après sept sessions de pourparlers en 2006. Le DPA n'a pas été mis en application et a peut-être fait empirer les choses. Le processus d'Abuja, avec des défauts importants, était un exemple classique de la manière à ne pas mener des négociations de paix. Le texte final<sup>1</sup> a été écrit dans sa totalité par l'équipe de médiation de l'Union Africaine et sa version en Arabe n'a été fournie aux parties que quelques jours avant l'expiration d'une date limite peu réaliste imposée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Afin de conclure un accord, des représentants de haut niveau ont pris l'avion des Etats-Unis et du Royaume-Uni vers Abuja pour exercer des pressions. Les parties n'ont pas bénéficié d'espace pour façonner l'accord ou pour recueillir les avis de leurs administrés. En fin de compte, le gouvernement soudanais et Minni Minawi (le leader d'une faction de l'Armée/Mouvement de Libération du Soudan – SLA/M – un des principaux groupes de rebelles en conflit avec le gouvernement) ont signé alors qu'Abdel Wahid, le rival de Minawi et leader original du SLA/M, et Khalil Ibrahim, leader du Mouvement pour la Justice et l'Égalité (JEM) ont refusé de le faire.

Les pourparlers d'Abuja n'étaient pas inclusifs. Alors que certains groupes de la société civile étaient présents, leur degré d'indépendance et leur représentativité étaient tout à fait questionnables. Les PDI à Darfour n'ont été ni informés ni consultés. Dans les jours qui ont suivi la signature, de grandes manifestations, parfois violentes, contre le DPA ont éclaté dans les camps du Darfour. Les PDI se plaignaient que l'accord ne prêtait pas assez attention à leurs inquiétudes de sécurité, et ne fournissait pas de compensation adéquate à ceux qui avaient perdu leur maison et leurs terres durant le conflit. Il est probable que les protestations étaient encouragées par Abdel Wahid et ses supporters parmi les Four – le plus important groupe non-Arabe au Darfour. Cependant, il était clair que toutes les PDI, quelle que soit leur origine tribale, estimaient que le DPA ne répondait pas à leurs inquiétudes, et leur exclusion causait une grande colère.

Leur frustration souligne les principales recommandations d'un rapport récent du Projet Brookings-Bern sur les Déplacements

Internes. 'Répondre aux déplacements internes dans le processus de paix'<sup>2</sup> fait un plaidoyer général pour la participation des PDI au processus de paix. Ceci est d'une importance cruciale au Darfour pour trois raisons spécifiques : l'échelle massive des déplacements ; la question centrale de la perte de possession des terres dans le conflit et toute résolution à long terme ; et la politisation des camps de PDI qui a résulté des efforts faits par le gouvernement du Soudan et les mouvements rebelles afin de gagner du soutien et d'établir un avantage militaire.

Faire participer les PDI au processus de paix au Darfour ne relève pas d'idéalisme ou d'un agenda activiste. Cela se base sur la réalisation pragmatique – et les enseignements tirés du DPA – que la paix durable ne sera possible que si des solutions concrètes sont trouvées pour les PDI. Il faut satisfaire leurs besoins et elles doivent se sentir impliquées à part entière. L'Envoyé Spécial des Nations-Unies au Darfour, Jan Eliasson, et son homologue de l'Union Africaine (UA), le diplomate tanzanien Salim Ahmed Salim, semblent l'avoir compris. Au commencement de leur relance du processus de paix post-Abuja, ils ont accompli un effort délibéré pour rejoindre les PDI. Ils se sont rendus dans les camps et ont tenu des discussions avec des représentants des PDI afin de mieux cerner leurs intérêts et leurs attentes. Apparemment, il existe à présent un consensus sur le principe que les PDI doivent faire partie du processus de paix. Cependant, la vraie difficulté est de définir comment les faire participer.

## La diplomatie multivoie

Les processus de paix comprennent de nombreux acteurs et 'voies'. La diplomatie de Première Voie désigne les négociations officielles entre belligérants ; la Deuxième Voie implique les interactions non-officielles entre acteurs influents de la société civile ; et la Troisième Voie fait référence aux initiatives de résolution de conflit au niveau local. Le défi au Darfour, comme ailleurs, est de combiner ces voies et d'assurer leur complémentarité.

A la suite de l'échec en octobre 2007 des pourparlers de paix de Syrte, en Lybie, Eliasson et Salim font désormais face au défi d'élaborer une démarche multivoie qui satisfasse les besoins des PDI sans mettre le processus en péril. Toutefois, Donald Steinberg, Vice-président du 'International Crisis Group' fait remarquer que : 'Il peut y avoir des occasions où il serait prudent de n'inclure que les factions armées dans les étapes initiales d'un processus de paix, tant qu'il reste clair que les voix des autres acteurs – dont les représentants des PDI – seront entendues et respectées peu après'<sup>3</sup>.

Au Darfour, l'inclusion formelle des PDI aux pourparlers de paix officiels soulève deux problèmes importants. Compte tenu de leur inexpérience, les représentants des PDI sont susceptibles d'être manipulés. Ils pourraient devenir des mandataires dans une lutte pour le pouvoir entre le gouvernement et les mouvements rebelles, mais en restant dans l'incapacité de défendre les intérêts

de leurs administrés. Qui plus est, il serait extrêmement difficile d'identifier des représentants légitimes des PDI. Un microcosme de la société du Darfour, les PDI sont extrêmement hétérogènes – divisées selon les régions, les politiques et entre les tribus. La sélection d'un nombre restreint de représentants des PDI aux pourparlers de paix serait à même d'exacerber les tensions.

Une alternative à la participation directe à la Première Voie est d'établir un forum parallèle de société civile pour les PDI et les autres groupes de la société civile. Un tel forum – et ses groupes de travail thématiques – pourrait fonctionner en parallèle avec les négociations officielles. Ses pouvoirs de décision et sa coordination avec les négociations de Première Voie resteraient à définir. Un forum parallèle de société civile rendrait les pourparlers de paix beaucoup plus légitimes, donnerait un apport thématique de valeur et maintiendrait un contrôle sur les parties, ce qui les empêcherait de négocier un pacte incomplet et peu durable entre les élites en conflit. La sélection des représentants des PDI et de la société civile demeure épineuse mais, puisque le forum est en mesure de recevoir un nombre relativement grand de délégués, l'équipe de médiation UA-ONU devrait y parvenir.

Les initiatives parallèles de Deuxième Voie sont cruciales. Elles devraient faire participer les PDI ainsi que les officiels de l'administration locale, les chefs de tribus, les académiciens, les partenaires des organisations humanitaires soudanaises et internationales, et les représentants des groupes de femmes et de jeunes. Elles se réuniraient régulièrement afin d'échanger les idées et d'établir la confiance. Elles pourraient aider les médiateurs de haut niveau à créer du soutien aux pourparlers de paix parmi les populations. La Section des affaires Civiles de la Mission des Nations-Unies au Soudan (UNMIS) a suggéré que des réunions de Deuxième Voie soient tenues séparément pour les PDI, les chefs de tribus et les autres groupes de la société civile dans chacune des trois capitales régionales du Darfour – El Fasher, El Geneina et Nyala. Il reste à décider de leur structure précise ainsi que de qui serait en charge de les organiser. Il est important de noter que les initiatives de Deuxième Voie accompagnent les négociations officielles et que leurs participants soient aussi représentatifs et indépendants que possible. Il est aussi important d'assurer leur sécurité.

Eliasson et Salim devraient engager les PDI aussi souvent et aussi régulièrement que possible aux préambules des pourparlers de paix eux-mêmes. Les médiateurs UA-ONU doivent aller dans les camps, interagir avec les leaders des camps, les maintenir

informés des développements à haut niveau et s'assurer de leur contribution. La transparence et la dissémination régulière de l'information sont particulièrement importantes si les pourparlers de paix se tiennent en dehors du Darfour ; sinon, des chefs rebelles opportunistes pourraient facilement répandre de fausses informations et de mobiliser l'opinion des PDI contre les pourparlers. De même, il sera aussi important de ne pas soulever d'attentes peu réalistes quant à ce que les négociations pour la paix peuvent accomplir ; autrement, l'UA et les Nations-Unies perdraient leur crédibilité à long terme parmi les PDI.

Si l'on arrive à un accord de paix, il est probable que les détails de sa mise en application seront déterminés par des comités de surveillance se concentrant sur les revendications concernant la propriété, la compensation, le désarmement et sur les projets de reconstruction. Ces questions sont des inquiétudes immédiates pour les PDI et la société civile au Darfour, et il faut leur accorder des pouvoirs de décision réels.

### Conclusion

Il demeure très incertain que l'on aboutisse à un accord de paix. Les mouvements rebelles sont fractionnés, le gouvernement soudanais rechigne à renégocier le DPA et la communauté internationale a des difficultés à adopter une position commune. Pourtant, il n'y a d'autre solution que la négociation. Une intervention militaire comme au Kosovo, que certains avocats au Darfour exigent, n'aura probablement pas lieu et même si elle se produisait elle ne ferait qu'aggraver la situation à long terme. La paix durable au Darfour doit provenir d'un processus de paix légitime, établi sur un compromis qui tient compte des besoins de toutes les parties prenantes, et des PDI en particulier. Il semble que les médiateurs UA-ONU aient tiré les enseignements de l'échec du DPA, et leurs efforts à tendre la main aux PDI sont encourageants. Cependant, il faut élargir l'implication des PDI et reconnaître que leur participation forme une partie intrinsèque du processus de paix ; sinon, l'opportunité de trouver la paix serait perdue.

*David Lanz (david.lanz@swisspeace.ch) était chercheur auprès de la Mission des Nations-unies au Soudan (UNMIS) et travaille actuellement pour swisspeace à Berne, Suisse (www.swisspeace.ch). Cet article est écrit en capacité personnelle et ne représente pas les opinions d'UNMIS ou de swisspeace.*

1. [www.unmis.org/english/dpa.htm](http://www.unmis.org/english/dpa.htm)

2. [www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx)

3. Donald Steinberg, 'A Seat at the Table: The Role of Displaced Persons in Peace Talks and Peacebuilding', [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5263&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5263&l=1)

PDI au Darfour.



John Robinson/Memmonite Central Committee



# Le nexus déplacement-paix

Khalid Koser

## La solution aux déplacements intérieurs est inextricablement liée à la réalisation de la paix durable.

L'échelle des déplacements dans certains pays est telle qu'il n'est pas réaliste de planifier un avenir dans la paix sans tenir compte des besoins des PDI et d'assurer leur participation active. Cependant, les PDI sont souvent ignorés dans les processus de paix, malheureusement.

L'aide aux populations déplacées à se rapatrier et à se réintégrer peut répondre aux causes profondes d'un conflit tout en empêchant d'autres déplacements. Le rapatriement de populations déplacées peut être un important message de paix aidant à la validation de l'ordre post-conflit. Les PDI peuvent participer activement à la politique locale et peuvent aussi apporter une contribution importante au redressement de l'économie locale. Dans certains pays, les personnes déplacées sont devenues des parties prenantes au conflit, et leur inclusion est donc nécessaire afin de résoudre ces conflits.

Tout cela est également vrai des réfugiés, mais les PDI ont souvent des besoins additionnels qui demandent une attention spécifique durant les processus de paix. Les PDI restent souvent à proximité des zones de conflit et sont vulnérables aux violences. À l'encontre des réfugiés, elles ne sont pas singularisées pour recevoir une protection spécifique aux termes des lois internationales. Qui plus est, les PDI ont besoin d'abri, sont parfois dans l'incapacité de remplacer des documents officiels, et ont souvent des difficultés à recouvrer leur terres et leurs biens.

Ainsi qu'il était noté dans l'article précédent de David Lanz, il existe des obstacles importants à assurer la participation des PDI aux négociations officielles au niveau gouvernemental (la Première Voie). Ces personnes manquent souvent d'une éducation suffisante, de compétences politiques et de leaders légitimes. La possibilité de représailles existe lorsque les PDI forment leurs propres organisations. Afin de surmonter ces contraintes, les négociations pour la paix au niveau des organisations non-gouvernementales (la Deuxième Voie) ont gagné en légitimité. La Première Voie s'appuie souvent sur la Deuxième Voie pour fournir des perspectives locales et un forum moins formel où résoudre les problèmes. La Troisième Voie (les initiatives communautaires) offre la meilleure opportunité de participation aux PDI mais son impact au niveau des négociations nationales est souvent limité et ne garantit pas en soi une représentation effective des inquiétudes des PDI.

Lorsque la participation directe des PDI aux négociations de paix n'est pas possible, désirable ou effective, les médiateurs internationaux ont une autre option : inviter les leaders politiques à incorporer les questions des déplacements aux négociations pour la paix. Cette démarche a eu du succès au Mozambique et en Bosnie. Elle demande des médiateurs qui comprennent les inquiétudes spécifiques des PDI et qui ont le temps de les consulter. Une stratégie complémentaire est de se concentrer sur les droits légaux des PDI à l'aide de mécanismes internationaux, régionaux et nationaux. Les agences des Nations-Unies et les autres acteurs nationaux et

internationaux sont à même de fournir des informations sur les questions des déplacements aux acteurs de la Première Voie.

L'engagement avec les inquiétudes des personnes déplacées dans les négociations de paix – directement ou indirectement – n'est que le premier pas à s'assurer que le processus de paix y réponde. Il est critique que les accords de paix clarifient les obligations politiques, légales et humanitaires des gouvernements envers les PDI, ainsi que les rôles et les responsabilités pour arriver à des solutions durables. Les questions des déplacements doivent être intégrées dans la phase de construction de la paix, lorsqu'il est particulièrement important d'apporter la sécurité, de résoudre les problèmes liés aux biens immobiliers, d'encourager la réconciliation, d'entreprendre la reconstruction post-conflit et d'assurer une transition politique vers un gouvernement effectif et légitime.

Les PDI ont formé des coalitions efficaces avec d'autres groupes de négociations en Deuxième et en Troisième Voie dans plusieurs pays :

- En Colombie, de nombreuses PDI ne croient pas à la réalité du processus de paix tandis que les violences continuent et que les leaders des PDI sont assassinés. Ils ne font aucune confiance aux mécanismes formels de l'état. Récemment, des organisations de PDI se sont jointes à d'autres, non-PDI, pour demander la vérité, la justice et des réparations. De nouvelles initiatives existent pour assurer que les femmes déplacées aient leur place à la table de négociation.
- En Géorgie, des groupes spontanément organisés de PDI cherchent des solutions durables après des années de déplacement. Malgré l'hostilité de politiciens extrémistes, ils ont forgé une diplomatie de Deuxième Voie avec les leaders de société civile dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Odésie, et ils font pression pour des droits civiques plus étendus.
- Au Sri Lanka, la Première Voie a échoué. Nombreuses sont les initiatives communautaires dans lesquelles les PDI, et en particulier les femmes et les enfants, ne sont pas représentées formellement. Les Deuxième et Troisième Voies offrent le potentiel d'assurer une plus large représentation des PDI.
- Au Soudan du Sud, les initiatives de Troisième Voie de personne à personne lancées par la société civile et les personnes déplacées ont démontré que les négociations peuvent avoir du succès et préparer le terrain pour un succès possible de Première Voie – L'Accord de Paix Global de 2005 qui a mis fin au long conflit Nord-Sud au Soudan.

*Khalid Koser (kkoser@brookings.edu) est Directeur Adjoint du Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne. La publication par le Projet 'Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements, and Peace-Building' se trouve sur [www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx)*



Le Projet  
Brookings-Bern sur le  
déplacement interne





Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies  
Santé de Procréation dans les Urgences: Accès, Information et Services

# La valeur de la réponse rapide envers la santé de la procréation

Diana Barnes-Brown

**Malgré de nombreux défis, il est possible de mobiliser les soins de santé de la procréation (SP) nécessaires pour la survie dès le début des crises, même lorsque les conditions sont loin d'être idéales.**

Durant de nombreuses années, les soins vitaux de santé de la procréation (SP) n'étaient que rarement considérés comme un élément courant de la réponse humanitaire médicale. Plus récemment, les agences humanitaires ont commencé à adopter des pratiques permettant d'intégrer les soins de SP à leurs stratégies de réponse, mais il reste encore beaucoup à faire avant que la prestation de soins SP soit considérée comme partie de la réponse standard dans les urgences. Afin de faciliter ce processus, l'Initiative RAISE, Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies [Santé de Procréation dans les Urgences: Accès, Information et Services], offre de l'assistance immédiate et à long terme aux agences humanitaires œuvrant à offrir des prestations de services SP sur le terrain. Cet article décrit trois situations dans lesquelles RAISE a soutenu les prestations de soins de SP d'urgence dès le début des crises sur des sites de projets au Kenya, au Bangladesh et dans la République Démocratique du Congo (RDC).

## Kenya

À la suite des violences et des perturbations sociales au Kenya après les élections, des centaines de personnes ont perdu la vie et environ 300 000 ont été déplacées. Pour beaucoup de personnes, l'accès aux services de SP a été interrompu. RAISE soutient Marie Stopes Kenya (MSK) dans leur travail avec la Société de la Croix Rouge au Kenya, et avec d'autres partenaires pour offrir des services de SP vitaux dans les camps de Nairobi et dans la Province de la Vallée du Rift. Les agences humanitaires adressent aussi les survivants de violences sexospécifiques (GBV) aux centres MSK pour traitement médical d'urgence, y compris la contraception d'urgence, la prophylaxie post-exposition afin de réduire la transmission de VIH et le traitement des infections sexuellement transmises (IST). Les femmes vont

maintenant dans ces centres pour demander des pilules contraceptives, des contraceptifs injectables, des implants contraceptifs sous-cutanés, des dispositifs intra-utérins et la contraception d'urgence. MSK fournit aussi un grand nombre de préservatifs. En sus, beaucoup de femmes enceintes dans les camps reçoivent des soins prénataux et des services bénévoles de conseil et de test sur le VIH.

Le personnel a fait face à nombre de défis pour délivrer ces services. Le manque de fournitures régulières dû aux violences et à l'insécurité a été un des obstacles principaux. En addition, la situation de sécurité a créé des difficultés dans les mouvements du personnel de MSK entre les régions. Dans les camps, l'insécurité pendant la nuit rend les réponses aux urgences et l'accès des femmes à des praticiens qualifiés dans l'accouchement difficiles et dangereux. Dans certains camps, les organisateurs du camp ont du mal à accepter certains services de SP comme la planification familiale, ou y sont opposés, et ceci a constitué une barrière supplémentaire.

## Bangladesh

Le 15 novembre 2007, le cyclone Sidr a frappé les zones côtières du Bangladesh, dévastant les maisons et les moissons. Vers la fin décembre, il était estimé que 8.9 millions de personnes avaient été touchées par le cyclone – avec 3347 morts et plus de 563 000 habitations détruites ou sévèrement endommagées. Les soins de santé maternelle dans les deux districts côtiers de Borguna et Patuakhali étaient de piètre qualité même avant le cyclone ; 90% de tous les accouchements avaient lieu au foyer et plus de 50% des accouchements ne recevaient assistance que d'accoucheuses sans formation médicale<sup>1</sup>.

Save the Children USA a fait usage de soutien financier du Fonds d'Urgence de

RAISE pour mettre en œuvre des éléments du Minimum Initial Service Package (MISP) for Reproductive Health in Crisis Situations<sup>2</sup> [Ensemble Minimum de Services Initiaux de SP dans des Situations de Crise] à la suite la tempête. Les objectifs du programme sont 1) d'élargir l'accès aux sages-femmes qualifiées et aux soins obstétriques d'urgence, 2) d'assurer que des précautions universelles de santé sont prises dans tous les établissements sanitaires où Save the Children travaille, et 3) d'assurer la continuité dans la disponibilité de méthodes de planification familiale. Les activités du projet comprennent l'identification, le recrutement et la formation de Bénévoles de Santé Communautaire ; l'assurance de la disponibilité de médicaments et de fournitures médicales ; l'enregistrement des femmes enceintes et allaitantes ; la fourniture de trousseaux d'obstétrique propres (et des instructions pour leur usage) aux femmes visiblement enceintes ; la fourniture de trousseaux pour nouveau-nés ; et la fourniture de transport pour les cas obstétriques d'urgence.

Le programme a eu un succès significatif, touchant plus de 70% de la population ciblée des femmes visiblement enceintes et fournissant des kits d'accouchement propres à 6000 des 8315 femmes enceintes ciblées. Des fournitures médicales et des médicaments ont été mis à la disposition de cliniques mobiles. En sus, Save the Children a pu mobiliser plus de ressources et de financement afin d'étendre sa réponse d'urgence à la santé aux zones touchées par le cyclone dans les districts de Borguna et Patuakhali. Bien que cinq cas obstétriques d'urgence aient été adressés avec succès aux hôpitaux du district pour soins, l'inquiétude demeure qu'avec un si grand nombre d'accouchements au foyer, les femmes enceintes en détresse médicale n'ont peut-être pas accès total aux services de référé et aux soins obstétriques d'urgence.

## RDC

Malgré des mouvements positifs dans le processus de paix dans la RDC, la province

de Nord Kivu reste une des zones les plus instables et insécurisées du pays. Il est probable que l'escalade récente des conflits dans cette zone déracine un grand nombre de personnes. En réponse, Merlin (ONG basée au Royaume-Uni) fait usage du Fonds d'Urgence de RAISE pour fournir des services de SP aux personnes déplacées durant l'intensification des troubles civils et des conflits armés dans la région. Spécifiquement, le programme soutient deux objectifs : 1) accroître la sensibilisation et le savoir sur les causes, les conséquences et les réponses appropriées aux violences sexospécifiques (GBV), au VIH/Sida et autres IST, et 2) accroître les capacités du Ministère de la Santé et des leaders communautaires pour les prévenir et y répondre. Ces activités accompagnent les efforts continus de Merlin à la gestion et au référé des femmes souffrant de complications obstétriques et des femmes dans le besoin de services de planification familiale.

Merlin a tenu une série de groupes de réflexion avec des hommes, des femmes et des adolescents où ont été soulignés les défis à identifier les causes de GBV et les soutiens et services éventuels aux survivants. Les hommes comme les femmes attribuaient généralement le blâme pour les violences sexuelles aux femmes, en raison de leur façon provocatrice de s'habiller et de l'incapacité des hommes à contrôler leurs envies sexuelles. Les adolescents mâles estimaient que les viols étaient le résultat du refus de rapport sexuel de la part des filles, et certains participants dans le groupe de réflexion des femmes ont indiqué qu'il ne devrait pas y avoir d'intervention pour remédier aux violences sexuelles parce qu'attirer l'attention à ce problème ne ferait qu'aggraver les violences. Il a aussi été estimé que l'hôpital le plus proche pour les survivants de violences sexuelles se trouvait beaucoup trop loin pour que les femmes puissent s'y rendre. En sus, les participants au groupe de réflexion ont fait la demande que des services de planification familiale et de prévention du VIH/Sida soient disponibles dans les centres médicaux locaux. En l'instance, la réponse aux causes et aux conséquences des violences sexuelles a présenté un ensemble complexe de facteurs dont le personnel sur le terrain doit venir à bout.

### Les réalités des urgences

Aucun des défis présentés ci-dessus n'est unique à son environnement. Par exemple, l'insécurité peut avoir un énorme impact sur la chaîne logistique, avec des routes fermées, des régions entières inaccessibles, et les raids et le pillage des pharmacies des hôpitaux ou d'autres lieux où les fournitures cruciales sont entreposées. En addition, l'imposition de couvre-feux durant la nuit empêche les femmes de recevoir de l'aide pendant l'accouchement la nuit et ne permet pas le référé vers des services de soins obstétriques d'urgence lorsque des complications obstétriques se produisent. La coordination des fournitures et les mouvements en convois peuvent aider à réduire les risques de rupture de la chaîne logistique.

En période de conflits, les leaders de communautés font souvent fonction de gardiens de porte, et exercent un contrôle considérable sur les services qui peuvent être fournis ou non, et sur la sélection des agences autorisées à les fournir. Par conséquent, l'accès aux services de SP peut être refusé – quand bien même les prestataires ont les capacités et la formation requises pour les fournir. Le travail rapproché avec les communautés et leurs leaders, ainsi qu'avec les organisateurs des camps, peut aider à assurer que tous les services de SP sont disponibles.

La disponibilité de personnel formé et possédant de l'expérience est un défi majeur à toutes les agences répondant aux désastres humanitaires. Il est reconnu

depuis longtemps que le besoin existe de fichiers de personnel à déploiement rapide. Cependant, beaucoup de personnel sur ces fichiers ne possèdent pas de compétences en SP, ou ne réalisent pas immédiatement la nécessité de fournir des services de SP dès le début. Alors que l'évaluation des besoins progresse dans les étapes suivantes des projets, il devient nécessaire de combler les carences de personnel adéquatement formé dès qu'il est possible d'identifier des candidats qualifiés et disponibles.

La résolution de défis tels que ceux décrits ci-dessus offre des enseignements de valeur à tirer. Toutefois, en dépit des difficultés rencontrées en tentant de fournir des prestations de SP, les trois sites dans cette discussion ont réussi à rendre des services disponibles aux endroits où ils seraient restés indisponibles ou inaccessibles autrement. Le processus d'enregistrement et de réponse aux défis émergents aidera le personnel et les administrateurs à mieux comprendre quelles seront les nécessités pour répondre à des défis similaires au futur.

*Diana Barnes-Brown (db2472@columbia.edu) est Auteur/Rédacteur Technique pour l'Initiative RAISE. Pour plus de renseignements sur le Fonds d'Urgence de RAISE ou pour référence aux contacts des partenaires au programme, veuillez contacter George Patterson, Directeur des Allocations, à l'Initiative RAISE (gp337@columbia.edu).*

1. Bangladesh Demographic and Health Survey preliminary report 2007

2. www.rhrc.org/MISP/

## Conférence 2008 sur la Santé de Procréation dans les Urgences



18-20 Juin 2008 – Centre de Conférences de Speke ; Manono, Kampala, Ouganda

La Conférence 2008 sur la Santé de Procréation dans les Urgences rassemblera un large éventail d'acteurs des domaines de la santé de procréation (SP) dans les urgences, de la SP globale, de l'assistance humanitaire et du développement en vue de contribuer à l'expansion des services complets de SP dans les situations de crises. La Conférence 2008 sur la Santé de Procréation dans les Urgences invite les participants à se joindre à ce dialogue important afin d'assurer que les réfugiés et les personnes déplacées intérieurement (PDI) bénéficient de l'assistance totale en SP à laquelle elles ont droit.

S'enregistrer sur : [www.RHInEmergenciesConference.org](http://www.RHInEmergenciesConference.org)

Organisée par l'Initiative RAISE en collaboration avec le Consortium RHRC.

RAISE

RHRC  
CONSORTIUM

# Azerbaïdjan : les personnes déplacées au milieu d'une économie florissante

Petr Kostohryz



**NORWEGIAN  
REFUGEE COUNCIL**

**Bien que le nombre de PDI en Azerbaïdjan demeure le plus élevé per capita au monde, le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) quitte l'Azerbaïdjan en 2008, après y avoir travaillé durant 13 années.**

Malgré l'économie en plein essor, les PDI azerbaïdjanaises figurent toujours parmi les groupes sociaux les plus vulnérables, dépendant largement d'assistance extérieure. Toutefois, la nécessité existe maintenant de déplacer graduellement l'assistance aux PDI vers une assistance comparable à celle offerte à d'autres groupes vulnérables au sein des stratégies d'élargissement du développement social et de réduction de la pauvreté. La décision du NRC de quitter l'Azerbaïdjan s'appuie sur la reconnaissance du fait que la majeure

partie de l'assistance désormais requise dépasse son mandat et son expertise.

revenus plus importants du pétrole, le gouvernement a pu introduire un cadre légal étendu et une stratégie globale dans l'état pour les PDI, visant à améliorer leurs conditions de vie et d'emploi. Le gouvernement accorde des allocations mensuelles à plus d'un demi-million de personnes déplacées, distribuée de la nourriture – en collaboration avec le Programme Alimentaire Mondial – à près de 270 000 personnes, paie les services domestiques et le chauffage en hiver, et offre plusieurs exemptions de taxes aux PDI. Dans le programme de logement,

Techniquement, l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont toujours en guerre. Leur conflit sur Nagorny-Karabakh a pris fin en 1994 sur un cessez-le-feu en laissant la province et les districts avoisinants sous le contrôle partiel ou total de l'Arménie. Il y a 686 586 PDI de Nagorny-Karabakh et des territoires occupés avoisinants en Azerbaïdjan.

La décision du NRC de quitter les lieux était motivée en première instance par la croissance économique de l'Azerbaïdjan et les investissements substantiels de l'état dans des programmes pour les PDI. La nécessité que le NRC se substitue à l'assistance du gouvernement diminue donc. En addition, il n'existe que peu de potentiel de contribuer à des solutions durables tant que le statut de la région disputée de Nagorny-Karabakh et que l'occupation par l'Arménie des territoires avoisinants offrent peu d'espoir de retour, et tant que la réinstallation est perçue comme une solution temporaire et que l'intégration locale n'est pas mise en avant par les autorités.

Durant les dernières années, il a été observé une augmentation significative dans les programmes du gouvernement et une meilleure disposition à débloquer des fonds afin de répondre aux besoins des populations déplacées. Grâce aux

environ 70 centres de collectivités ont déjà été réhabilités et 56 nouveaux lotissements ont été construits, avec des maisons individuelles pour plus de 15 000 familles ; ce programme continuera jusqu'en 2011. Le gouvernement a même contribué financièrement à un des projets d'abri du NRC.

En dépit de ces réels efforts positifs, l'Azerbaïdjan reste un pays en transition, possédant des ressources remarquables mais des capacités techniques limitées pour tirer le meilleur parti du potentiel financier et humain disponible. La nécessité d'assistance existe dans plusieurs domaines, en particulier :

- Afin de réduire la dépendance des PDI à l'assistance extérieure en accentuant plus encore leurs opportunités économiques et en les impliquant plus étroitement aux plans nationaux de développement social et économique
- Afin d'assurer que les souhaits des PDI soient pris en compte lors du développement et de la mise en

application des programmes à leur rencontre, surtout les programmes qui demandent leur relocation

- Afin de baisser les barrières pratiques et institutionnelles perçues comme discriminatoires et de mieux affirmer les droits des PDI à devenir des membres à part entière de la société azerbaïdjanaise. Parmi ces barrières se trouvent : le système inflexible d'enregistrement des PDI selon leur lieu d'origine plutôt que leur lieu de résidence réel, les écoles séparées et la construction des nouveaux lotissements dans des zones éloignées.

L'Azerbaïdjan a déjà accompli beaucoup de choses pour répondre aux besoins des PDI mais il reste du chemin à parcourir. Alors qu'une solution de paix durable au conflit de Nagorny-Karabakh reste difficile à obtenir, toutes les personnes déplacées doivent avoir l'opportunité de mener une vie décente dans la dignité, et de développer leurs compétences en préparation d'un retour possible. Le potentiel humain des PDI en Azerbaïdjan est énorme ; la responsabilité incombe aux autorités de le guider dans des directions qui apporteront des bénéfices à la croissance du pays tout entier.

*Petr Kostohryz (petrk@nrc-az.org) est le Directeur de Pays pour le bureau du NRC en Azerbaïdjan (www.nrc.no/?did=9168609).*

Le Conseil norvégien pour les réfugiés travaille à fournir de l'aide et de la protection aux réfugiés et personnes déplacées de l'interno en Afrique, Asie, Europe et aux Amériques. [www.nrc.no/engindex.htm](http://www.nrc.no/engindex.htm)

Le Centre de suivi pour les déplacements internes (IDMC) fait partie du Conseil norvégien pour les réfugiés et est une organisation internationale à but non lucratif qui suit de près les déplacements internes causés par les conflits. [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org) Contact : IDMC, 7-9 Chemin de Balexert, 1219 Chatelaine, Geneva, Switzerland. Courriel: [idmc@nrc.ch](mailto:idmc@nrc.ch)

# Témoignage des déplacements en Géorgie



Anne-Sophie Lois

**Le Projet 'Voix des Personnes Déplacées' tente de donner une idée de la réalité personnelle de la perte de proches dans les conflits, la perte de toutes possessions et le déracinement du pays d'origine.**

Des dizaines de milliers de personnes déplacées (PDI) des territoires sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud en Géorgie attendent depuis plus de dix ans une solution à leur déplacement à la suite des conflits qui ont éclaté au début des années 1990. Plus de 240 000 PDI ont trouvé refuge dans la région proche d'Abkhazie et dans la capitale de la Géorgie, Tbilissi. Beaucoup vivent toujours dans des conditions précaires dans d'anciens hôtels et bâtiments publics, dépendant de maigres bénéfices sociaux du gouvernement. Durant les dernières années, quelque 45 000 personnes sont rentrées dans le district de Galli dans l'est de l'Abkhazie, malgré les mauvaises conditions et perspectives économiques.

A Heavy Burden [Un lourd fardeau] met en lumière les réalités derrière ces faits.<sup>1</sup> Publié fin avril 2008, ce volume rassemble 13 expériences individuelles de Géorgie, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Les histoires vécues portent sur des expériences et des réponses humaines universelles plutôt que sur des questions politiques spécifiques. En lisant ce que les personnes déplacées elles-mêmes veulent nous dire, nous pouvons apprendre ce qui leur est important, et quelles sont les questions qui les touchent en particulier. Les interviews ont permis aux individus déplacés de mener le cours de la narration et ont fait émerger des faits et des idées inattendus qui remettent en cause les notions généralisées des déplacements.<sup>2</sup>

Les histoires vécues contenues dans A Heavy Burden révèlent des problèmes qui vont au-delà des besoins typiques d'assistance et de protection et touchent aux valeurs, aux identités, aux sentiments et aux émotions. La plupart des narrateurs ont exprimé combien ils étaient soulagés, voire privilégiés de pouvoir raconter leur histoire à un auditeur attentif et sensible ; toutefois, certains ont admis qu'il leur était difficile de décrire des expériences pénibles. Certains narrateurs ont déclaré qu'ils craignaient de beaucoup parler de ces expériences mais que cela avait été de grande valeur pour eux.

Le titre A Heavy Burden provient du lourd fardeau des traumatismes révélés par les narrateurs. Après des années de déplacement, les narrateurs éprouvent toujours le besoin de partager leur sens de perte et de peine à ne toujours pas pouvoir réaliser les cérémonies et les procédures traditionnelles de deuil. Comment est-il possible de venir à terme d'une perte s'il n'est pas possible d'enterrer les personnes décédées aux côtés de leurs ancêtres, sur leurs terres, comme le demande la tradition ? Au cours de ces histoires, nous rencontrons aussi des hommes et des femmes courageux qui ont trouvé leur propre manière de survivre et d'aller de l'avant.

Les intervieweurs ont été sélectionnés parmi les ONG travaillant avec les PDI et les communautés touchées par les conflits et les déplacements forcés. Le projet leur a donné l'opportunité de développer des compétences en témoignages verbaux pour collecter et compiler les biographies. Ils ont identifié les thèmes ensemble, ainsi que les directives éthiques et les politiques de sécurité appropriées afin de protéger toutes les personnes participant au projet. Ils ont été formés à gérer l'impact psychologique du processus sur les narrateurs et sur eux-mêmes.

Un des narrateurs a décrit le processus d'interview : 'Ce n'est qu'après avoir parlé de nos propres tragédies que nous avons vraiment pu nous connaître les uns les autres... Faire confiance aux autres a pris du temps. C'est lorsque nous avons cru comprendre la peine des autres que nous avons pu nous asseoir et parler ouvertement – sans hargne, sans accusations'. La création d'un espace pour ce dialogue est de la plus grande importance dans le processus de cicatrisation des blessures des personnes déplacées elles-mêmes et des populations de la région.

Nous espérons que ce livre sera largement distribué et qu'il sera utilisé par les gouvernements, les organisations régionales, les Nations-Unies et d'autres agences internationales, les ONG, les acteurs de la

société civile et enfin, et non les moindres, les PDI elles-mêmes afin de les aider à mieux comprendre les inquiétudes des personnes déplacées en Géorgie. On pourra difficilement élaborer des solutions durables réalistes sans vraiment écouter les personnes concernées et leur faire prendre part au développement de programmes.

*Anne-Sophie Lois (anne-sophie.lois@nrc.ch) est Directeur du Projet 'Voix des Personnes Déplacées' du Centre de Suivi des Déplacements Intérieurs (IDMC [www.idpvoices.org](http://www.idpvoices.org) and [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)).*

1. A Heavy Burden, Internally Displaced in Georgia: Stories of People from Abkhazia and South Ossetia est en publications en Géorgien, en Russe et en Anglais conjointement par IDMC à Genève, le Conseil Norvégien pour les Réfugiés en Géorgie et le Programme Panos de Témoignages verbaux à Londres. Ses histoires vécues s'ajoutent à celles des personnes déplacées en Colombie sur [www.idpvoices.org](http://www.idpvoices.org).

2. 59 interviews ont été menées, dont 29 ont été sélectionnées pour publication sur le site web et 13 pour le livre.

## Vue d'ensemble globale des tendances et développements en 2007

Le nombre de personnes déplacées intérieurement par les conflits et les violences dans leurs pays a dépassé le seuil de 26 millions en 2007, selon la revue d'ensemble annuelle de l'IDMC lancée le 17 avril. Dans plus de 50 pays, les PDI étaient confrontées à des attaques incessantes ainsi qu'à la famine, aux maladies et aux effets de l'abri inadéquat.

Des millions ont fui leurs habitations en 2007 afin d'échapper aux conflits internes de longue date, tandis que des millions d'autres souffraient toujours des déplacements prolongés, avec peu d'espoir de rapatriement ou de réinstallation.

Le rapport se trouve en ligne sur : [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org).



# L'intégration locale : raviver une solution oubliée



Alexandra Fielden et Jeff Crisp

**La combinaison de tendances historiques, de changements dans les politiques gouvernementales et d'un renouveau d'efforts de la part de l'UNHCR commence à renforcer le potentiel d'intégration locale comme solution durable pour les réfugiés.**

En avril 2001, l'UNHCR a publié un document de recherche intitulé 'La solution oubliée' (The forgotten solution) sur l'intégration locale des réfugiés dans les pays en développement. Un an plus tard, une déclaration faite par une ONG aux Consultations mondiales sur la protection internationale reprenait ce point : 'Bien que l'intégration locale figure toujours sur la liste des trois solutions durables, elle n'est en fait que rarement utilisée dans des cas d'afflux en masse et, dans ce contexte, est presque devenue une 'non-solution'<sup>1</sup>

Comme le suggèrent ces affirmations, le potentiel de l'intégration locale comme solution à la situation des réfugiés a reçu peu d'attention durant les dernières années. En fait, depuis le début des années 1980, les états et l'UNHCR ont progressivement adopté la position – voire le dogme – que le rapatriement constituait la seule option viable pour la grande majorité des réfugiés dans le monde. Ainsi, en 1996, le Comité Exécutif de l'UNHCR a adopté une Conclusion qui affirmait très clairement – mais peu grammaticalement – que le rapatriement volontaire était 'la plus préférée solution' à la situation des réfugiés.

Une étude publiée prochainement du Service de Développement et d'Évaluation des Politiques (PDES) de l'UNHCR place de telles affirmations sous une nouvelle perspective<sup>2</sup>. D'entrée, l'étude fait la remarque que l'intégration locale n'a jamais été aussi oubliée que beaucoup d'analystes l'ont supposé.

Tandis que le nombre de réfugiés qui ont bénéficié de cette solution est relativement modeste en comparaison avec le nombre de ceux qui ont pu rentrer dans leur pays d'origine, diverses formes d'intégration ont offert des solutions aux populations en exil dans le monde. Parmi celles-ci se trouvent, par exemple, les groupes de

réfugiés du Guatemala et du Salvador à Belize, à Costa Rica et au Mexique ; les réfugiés Tadjik au Kirgizstan et au Turkménistan ; les réfugiés Vietnamiens en Chine ; les réfugiés Afghans en Inde ; les réfugiés Iriens et Jaman en Papouasie Nouvelle-Guinée ; et les réfugiés de l'ex-Yougoslavie en Serbie et Monténégro.

L'étude du PDES attire aussi l'attention sur le fait qu'il n'existe pas de réelle logique à limiter la démarche sur l'intégration locale aux réfugiés dans les pays en cours de développement. Alors qu'il est difficile d'établir des statistiques détaillées, il est clair que le statut de réfugiés a été accordé à beaucoup de demandeurs d'asile dans les états industrialisés d'Europe, des États-Unis et de la région Asie-Pacifique, et ils ont reçu la citoyenneté par naturalisation dans leurs pays d'accueil.

Selon les informations transmises par le gouvernement du Canada, par exemple, 'environ 50% des cas de demandeurs d'asile sont approuvés et plus de 90% d'entre eux deviennent résidents permanents par la suite'.

Une conclusion encore plus frappante de cette étude est à quelle étendue l'intégration locale retrouve sa place sur l'agenda de la politique internationale sur les réfugiés. Par exemple, en 2005 le Comité Exécutif de l'UNHCR a trouvé accord sur une Conclusion à l'Intégration Locale qui soulignait la nécessité de démarches plus enveloppantes aux problèmes des réfugiés, et qui affirmait 'le rôle important que l'intégration locale peut jouer dans de tels aménagements globaux'. Cette même Conclusion 'exhorte les états et l'UNHCR à poursuivre leur travail de manière proactive vers l'intégration locale lorsque cela est possible et approprié et de telle manière à tenir compte des besoins

et des opinions des réfugiés ainsi que de leurs communautés d'accueil'.

Depuis l'établissement de cette Conclusion, des développements significatifs ont pris place dans la mise en application de cette démarche, spécialement en Afrique, mais ailleurs aussi. Dans ce domaine, le meilleur exemple de tous se trouve en Tanzanie où le gouvernement a récemment renversé une politique établie de longue date. Celle-ci insistait que les réfugiés et leurs descendants qui étaient arrivés du Burundi au début des années 1970 devaient un jour être rapatriés, même s'ils étaient nés en Tanzanie, s'ils y avaient passé toute leur vie et s'ils avaient atteint un niveau élevé d'intégration sociale et économique.

Grâce à l'introduction d'une nouvelle politique radicalement différente, à l'initiative de Joseph Mungai, le Ministre des Affaires Intérieures, les 'Burundais

## la solution de l'intégration locale semble retrouver sa place sur l'agenda international

de 1972' se voient maintenant offrir l'opportunité d'acquérir la citoyenneté tanzanienne. Selon l'UNHCR, qui a conduit un recensement général de la population des réfugiés et une campagne globale d'enregistrement des individus, quelque 170 000 réfugiés, environ 80% de la population, vont tirer parti de cette opportunité. Un facteur-clé de la mise en application de cette initiative sera la réponse des donateurs à l'appel de l'UNHCR qui demande 16 millions de dollars pour ses activités de soutien à l'intégration locale et à la naturalisation des réfugiés.

Selon les recherches entreprises par le PDES, la Tanzanie n'est pas le seul pays à reconsidérer la solution d'intégration locale. Par exemple, en Angola, les autorités ont indiqué qu'elles sont prêtes à accorder les droits de résidence permanente à près de 14 000 réfugiés de la République Démocratique du Congo ; pareillement, des opportunités

d'intégration locale semblent s'ouvrir aux réfugiés congolais et tchadiens au Gabon.

En Namibie, le gouvernement a suggéré d'établir un projet pilote d'intégration locale pour 500 des réfugiés angolais dans le pays, initialement. En Afrique Occidentale, des pays d'accueil comme la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Libéria et Sierra Leone ont tous récemment exprimé qu'ils étaient prêts à considérer l'intégration locale des réfugiés en provenance de la région CEDEAO.

Alors que toutes ces initiatives sont encore à leurs débuts, la solution de l'intégration locale semble retrouver sa place sur l'agenda international. Ce développement semble être poussé par de nombreux facteurs divers.

Globalement, les nombres de réfugiés sont en réduction depuis plusieurs années, ce qui crée un environnement plus positif pour les solutions qui existaient dans les années 1990, lorsque le monde souffrait d'une vague de conflits armés et de mouvements transfrontaliers de populations, qui étaient considérés

comme de sérieuses menaces à la sécurité locale et régionale. Maintenant que la plupart de ces conflits ont pris fin, et que de grands nombres de réfugiés ont pu rentrer dans leurs pays d'origine, les gouvernements des états accueillant des réfugiés sont peut-être à même d'adopter une démarche plus positive envers la présence continue et l'intégration locale d'un nombre résiduel de 'cas de réfugiés' restant sur leurs territoires.

En ces temps de mondialisation rapide et de migration internationale de masse, un consensus semble aussi émerger sur le manque d'efficacité des politiques insistant que chacun doive vivre dans son pays d'origine et doive y retourner même après un exil forcé. Ceci s'applique en particulier dans les cas de jeunes personnes qui n'ont jamais vécu dans leur 'nation' putative.

Finalement, il y a raison de croire que l'UNHCR lui-même a joué un rôle important récemment à attirer l'attention internationale sur le problème de la situation des réfugiés à long terme, et à souligner la nécessité d'y faire face de manière vigoureuse et novatrice<sup>3</sup>.

Cela n'a pas toujours été le cas. Par exemple, en 1995 l'organisation a publié un livre intitulé 'La condition des réfugiés dans le monde : à la recherche de solutions' (The State of the World's Refugees: In Search of Solutions) qui, remarquablement, ne faisait aucune référence substantive ou positive à l'intégration locale. Alors que cette question se place désormais en tête de la liste des priorités de l'organisation, il est à espérer et à s'attendre que cette solution ne sera plus aussi 'oubliée' qu'au cours des dernières années.

*Alexandra Fielden (fielden@unhcr.org) et Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) travaillent au Service de Développement et d'Évaluation des Politiques (PDES) de l'UNHCR.*

1. Déclaration des ONG sur l'intégration locale, Consultations mondiales sur la protection internationale, 22-24 Mai 2002. Voir : [www.icva.ch/doc0000865.html](http://www.icva.ch/doc0000865.html)

2. 'L'intégration locale: capitaliser sur le potentiel d'une solution à la situation des réfugiés à long terme (Local integration: capitalizing on the potential of a solution to protracted refugee situations)', par Alexandra Fielden, Service de Développement et d'Évaluation des Politiques (PDES) de l'UNHCR.

3. Pour l'ensemble des études menées par l'UNHCR sur cette question depuis 1999, voir: [www.unhcr.org/research/46adfe822.html](http://www.unhcr.org/research/46adfe822.html).

## EQUIPEMENT DE GESTION DES CAMPS 2008

*Disponible en mai*

Le manuel d'Équipement de Gestion des Camps multi-agences a été revu et sa version 2008 sera disponible en dur, y compris le CD Équipement (contacter [camp@nrc.no](mailto:camp@nrc.no)), et en ligne sur [www.nrc.no/camp](http://www.nrc.no/camp) à la fin mai 2008.

Le manuel d'Équipement de Gestion des Camps considère une vision globale et holistique de la gestion des camps comme un secteur humanitaire vital et reconnu; dans cette optique, le manuel comprend une vaste gamme d'informations pertinentes aux aspects divers de

l'opération des camps, en particulier les rôles et les responsabilités de l'agence de gestion d'un camp.

Publié par le Projet multi-agences de Gestion des Camps 2008 (NRC, HCR, RDC, IRC, BCAH, OIM) par l'intermédiaire du Conseil Norvégien pour les Réfugiés.

### Conseil consultatif éditorial de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont sur le Comité à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

**Diana Avila**  
Diálogo Sudamericano

**Paula Banerjee**  
Mahanirban Calcutta Research Group

**Nina M Birkeland**  
Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

**Mark Cutts**  
BCAH

**Henia Dakkak**  
UNFPA

**Rachel Hastie**  
Oxfam GB

**Edmund Jennings**  
Observatoire des Situations de Déplacement Interne (IDMC)

**Khalid Koser**  
Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne

**Amelia Bookstein Kyazze**  
Save the Children UK

**Erin Mooney**  
ProCap/HCR

**Frances Nicholson**  
UNHCR

**Bahame Tom Nyanduga**  
Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique

**Dan Seymour**  
UNICEF

**Richard Williams**  
Conseil européen sur les réfugiés et les exiles

**Roger Zetter**  
Centre d'études sur les réfugiés



Brigitte Auger

Centre communautaire de l'UNHCR à Saïda Zeinab.

# Clowns à Damas

Sybella Wilkes

L'UNHCR a reconnu les bienfaits des clowns lorsqu'une troupe locale de comédiens a été engagée pour la Journée Mondiale des Réfugiés 2007 à se produire dans la salle d'attente tendue et morose du centre principal d'enregistrement des réfugiés de Damas. Le personnel de l'UNHCR a remarqué que les enfants étaient plus détendus

L'UNHCR a demandé au groupe indépendant international Clowns Without Borders,<sup>1</sup> [Clowns Sans Frontières] de faire une revue de la première représentation qui informait avant tout parents et enfants que tous les enfants irakiens ont le droit à la scolarité. Clowns Without Borders est revenu en novembre pour offrir plus de formation

aux clowns. Leur leader, Christina Aguirre, a pris le temps de connaître les enfants irakiens afin de mettre en forme les représentations. « Quand on voit un enfant dans la rue ici, tout ce qu'on voit est un amas de problèmes et aucun bonheur, » a déclaré Aguirre. « Mais lorsque nous mettons nos nez rouges pour jouer avec eux, ils oublient leurs problèmes pendant un moment ».

Dans un centre communautaire à Seïda Zeinab, une des plus importantes zones de réfugiés irakiens à Damas, un groupe d'enfants éclate de rire quand deux clowns s'aspergent d'eau et font des fleurs avec des ballons. « C'était magnifique »,

dit Rodeen, une petite fille irakienne, le visage éclairé d'un grand sourire.

*Sybella Wilkes (wilkes@unhcr.org) est Officier de L'Information Publique de l'UNHCR à Damas.*

1. [www.clownswithoutborders.org/](http://www.clownswithoutborders.org/)

## Le recensement des réfugiés en Syrie

L'UNHCR a enregistré près de 250 000 réfugiés irakiens dans toute la région, dont 165 000 en Syrie, sur une population irakienne dans la région estimée entre 1.2 et 1.4 million de personnes. Le nombre de demandeurs en Syrie continue d'augmenter et, afin d'étendre l'envergure de diffusion, l'UNHCR a établi des équipes mobiles de recensement et d'assistance.

Le temps d'attente pour les entrevues de recensement non-urgents en Syrie a été réduit à deux mois, tandis que les demandeurs avec des besoins spécifiques – exigeant un recensement d'urgence – passent par une voie rapide. Mais alors que la période d'attente pour de recensement des nouveaux demandeurs d'asile a été réduite de manière significative, l'inquiétude monte en Syrie quant au sur-enregistrement des Irakiens. La date d'expiration proche de grands nombres de certificats délivrés durant l'influx massif au début mars 2007, et le retard accumulé qui en a résultera, vont exercer une pression considérable sur les capacités d'entrevues durant les prochains mois.



Brigitte Auger

Centre d'enregistrement de l'UNHCR à Douma.

durant l'entrevue d'enregistrement. Lorsque l'UNHCR a fait savoir qu'il cherchait des clowns qui se produiraient en spectacle régulièrement au centre d'enregistrement, le hasard fait que trois acteurs irakiens qui avaient travaillé dans une troupe de clowns se sont présentés.