

Personnes couvertes par la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et par la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (présenté par le groupe africain et le groupe latino-américain) Personnes couvertes par la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et par la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (présenté par le groupe africain et le groupe latino-américain)

EC/1992/SCP/CRP.6

Par UNHCR | 06 avril 1992

1. Le document ci-joint, initialement présenté au Groupe de travail du Comité exécutif sur les solutions et la protection en avril 1991 comprend deux parties. La première, préparée par le Groupe africain, traite de la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique adoptée par l'Organisation de l'unité africaine en 1969 et le second, présenté par le groupe latino-américain, couvre la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés.

2. Tant la Convention de l'OUA que la Déclaration de Carthagène élargissent le concept du réfugié consacré dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son Protocole de 1967. Ces instruments témoignent d'une appréhension et d'une expérience particulières du problème en Afrique et en Amérique latine où le besoin s'est fait sentir de compléter la Convention de 1951, telle que modifiée par le Protocole de 1967, afin de trouver des réponses adéquates mi, nouvelles dimensions prises par les déplacements massifs de personnes ayant besoin d'une protection et d'une assistance internationales.

ANNEXE Groupe de travail sur les solutions et la protection : Personnes couvertes par la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés

I. PERSONNES COUVERTES PAR LA CONVENTION DE L'OUA

A. Introduction

1. Dans le cas de l'Afrique, la Convention des Nations Unies de 1951, le Protocole de 1967 et la Convention de l'OUA de 1969 doivent être considérés comme formant un tout. La Convention de l'OUA elle-même constitue une réponse humanitaire au caractère individuel et massif du problème des réfugiés en Afrique. Il s'agit de l'approche collective de la part des pays membres de l'OUA à l'égard de la réception et de la protection des réfugiés, conformément à leurs législations nationales. Les Etats membres s'engagent à appliquer la Convention à tous les réfugiés, sans discrimination pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique.

2. Lorsque le Groupe de travail examinera la catégorie de réfugiés couverte par la Convention de l'OUA de 1969, il pourrait observer que les facteurs qui ont nécessité son adoption ne sont plus limités à l'Afrique. Des situations semblables se font désormais jour dans d'autres régions du monde. Les principes consacrés dans la Déclaration de Carthagène sont conçus pour répondre aux préoccupations des victimes des catastrophes causées par l'homme dans la région. Toutefois, il reste un grand nombre de personnes dans ces catégories qui relèvent d'un dispositif spécifique.

3. Le cas des réfugiés afghans vient immédiatement à l'esprit. Environ un tiers des 15 millions de réfugiés que le monde compte aujourd'hui est composé d'Afghans. Parallèlement, le monde connaît aujourd'hui des événements en Europe de l'Est et en Union soviétique qui pourraient déclencher des déplacements massifs de populations pour lesquels il n'existe pas de mécanisme international prêt à offrir protection et assistance. Ces situations devraient servir à illustrer l'importance d'une approche holistique aux besoins des réfugiés tombant dans la catégorie II.¹

B. Causes

4. Comme il en a déjà été fait état dans les délibérations du Groupe de travail, les facteurs de départ suite à des catastrophes causées par l'homme sont complexes et ne sont pas aisément dissociables des causes d'autres exodes de réfugiés. Dans le contexte de l'Afrique, l'une des toutes premières causes a été la lutte pour l'indépendance nationale. Les mouvements de libération ont essaimé dans de nombreux pays du continent et, dans la mesure où leurs activités ont été considérées comme subversives par les régimes alors en place, ils ont invariablement dû conduire leurs opérations depuis l'autre côté de la frontière. Les gouvernements africains indépendants considèrent la lutte des mouvements de libération comme légitime et leur ont immédiatement offert l'asile. Toutefois, le nombre de réfugiés tombant dans cette catégorie particulière a beaucoup diminué au cours des années qui ont suivi l'indépendance nationale de la plupart des pays africains.

5. La persécution, ou la crainte de persécution, ressentie par des individus ou par des groupes d'individus de la part d'Etats, ou de forces dans un pays donné que l'Etat ne peut ou ne veut contrôler, suscite également des mouvements de réfugiés en Afrique. De même, la dictature et les régimes totalitaires engendrent des violations massives et durables des droits de l'homme. Les victimes peuvent être des individus, des groupes d'individus ou de larges fractions de la population. Lorsque des politiques gouvernementales d'oppression se conjuguent avec des difficultés économiques et d'autres catastrophes naturelles ou écologiques, l'obligation de fuir devient plus urgente.

6. La cause, de loin la plus importante, des exodes de réfugiés en Afrique est le conflit armé. Lorsque ces exodes se produisent, ils sont distincts de par leur caractère massif. Les facteurs qui

déclenchent ces conflits vont des rivalités interraciales et interethniques aux conflits de frontières. Dans certains cas, ce peut être la conjugaison de plusieurs facteurs. De même, l'appui donné par des pays tiers aux mouvements d'insurrection, spécialement en Afrique australe, est également un facteur. En outre, le racisme institutionnalisé, notamment en vertu de la politique d'apartheid qui implique également le déni et la violation des droits de l'homme, a précipité l'exil. Les politiques déstabilisatrices du régime sud-africain à l'égard de ses pays voisins sont également bien connues de la communauté internationale et sont une des causes principales de déplacements massifs de population dans la sous-région.

7. La Convention de l'OUA ne se réfère pas aux personnes qui sont obligées de quitter leurs pays d'origine respectifs en raison de privations économiques ou d'une pauvreté chronique mais ce phénomène devient de plus en plus courant en Afrique. Il y a également la catégorie de personnes contraintes de partir par une conjugaison de facteurs. Il s'agit des victimes de catastrophes causées par l'homme qui sont en même temps les victimes de catastrophes naturelles. Cette cause, ou cette catégorie de personnes, n'est pas explicite dans la Convention de l'OUA mais une référence dans la Convention à « des événements perturbant gravement l'ordre public dans une partie ou la totalité de son pays d'origine ou de nationalité » peut être censée couvrir cette catégorie.

C. Protection

8. La Convention de l'OUA est un complément régional à la Convention des Nations Unies de 1951. Elle élargit la définition du réfugié et offre une protection juridique à une catégorie plus large de personnes face aux problèmes croissants des réfugiés sur le continent. Cette définition plus large a permis l'application de la Convention à des groupes de réfugiés ainsi qu'à des réfugiés isolés. Cette distinction tangible sera appréciée à sa juste valeur lorsque les aspects formels de la reconnaissance du statut de réfugié sur une base individuelle ou collective seront étudiés.

9. Les 41 Etats indépendants au moment de l'adoption de la Convention en 1969 ont ratifié la Convention et davantage d'Etats, y ont adhéré à mesure qu'ils devenaient indépendants. Toutefois, certains membres de l'OUA n'ont pas adhéré à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967. L'adhésion à ces deux instruments est toutefois indispensable à une protection universelle effective des réfugiés.

10. Par le biais de la Convention, les Etats membres de l'OUA s'engagent à ne pas rejeter les réfugiés à la frontière, à les retourner ou les expulser vers leur pays d'origine. Lorsqu'un Etat membre éprouve des difficultés à continuer d'octroyer l'asile aux réfugiés, il peut lancer directement un appel à d'autres Etats membres via l'OUA pour que des mesures appropriées soient prises afin d'alléger le fardeau de l'Etat membre accordant l'asile. Lorsqu'un réfugié n'a pas obtenu le droit de résider dans un pays d'asile, il peut obtenir une résidence temporaire dans un pays d'asile où il s'est présenté pour la première fois en qualité de réfugié en attendant que des dispositions soient prises pour sa réinstallation.

11. La Convention de l'OUA a été reconnue par l'Assemblée générale et la communauté internationale. Les personnes qu'elle couvre ont reçu protection et assistance matérielle de la part de la communauté internationale aussi longtemps qu'elles sont restées en Afrique. Une fois qu'elles ne sont plus sur le continent, leur protection est ponctuelle ou non existante. Le Groupe de travail pourrait souhaiter examiner comment le droit humanitaire international peut être

développé plus avant pour fournir un cadre juridique à la protection des personnes obligées de partir, suite à des catastrophes causées par l'homme, dans toutes les régions du monde.

12. L'autre caractéristique particulière de la Convention de l'OUA est le pas qu'elle franchit vers le renforcement de la position de l'individu en matière d'asile. Alors que dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 l'octroi de l'asile est laissé à la discrétion des Etats, la Convention de l'OUA fait obligation pour les Etats membres de « faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés et assurer » leur établissement. (Article II, par. I)

13. Les pays de premier asile en Afrique éprouvent de graves difficultés à octroyer l'asile et la Protection aux réfugiés en raison de la pénurie de ressources adéquates pour assister, installer et, si possible, intégrer les réfugiés. La plupart de ces pays sont sous-développés et souffrent de problèmes économiques et sociaux graves. Le nombre de réfugiés qu'ils ont à assister est énorme et constant. Certains des pays de premier asile sont également générateurs de réfugiés. Dans ces pays, les réfugiés vivent une existence précaire car le pays hôte n'a que peu de possibilités pour subvenir à leurs besoins. Parfois même, le climat politique n'est pas propice à une protection effective.

14. L'hospitalité traditionnelle de l'Afrique constitue la base de l'admission et de l'assistance des réfugiés sur ce continent. Toutefois, compte tenu des problèmes économiques et sociaux pressants, les pays d'asile (gouvernements et peuples) sont plus disposés à accueillir et à offrir une protection aux réfugiés s'il existe des garanties de la part de la communauté internationale en matière de partage de la charge et de recherche de solutions durables. Les populations réfugiées pour lesquelles il n'existe pas de perspectives réalistes de solutions durables sont génératrices de tensions au plan intérieur et de frictions avec les communautés hôtes.

15. La Convention de l'OUA prévoit que « l'octroi de l'asile aux réfugiés constitue un acte pacifique et humanitaire et ne peut être considéré par aucun Etat comme un acte de nature inamicale ». En dépit de cette disposition, certains réfugiés ont fait l'objet de menaces physiques et de violences de la part d'agents des pays d'origine. Certains demandeurs d'asile participent à des activités politiques et militaires qui peuvent mettre en péril leur statut et exacerber les relations entre les pays d'asile et le pays d'origine. Cet aspect de la sécurité doit être envisagé parallèlement aux droits des réfugiés à retourner dans leur pays d'origine.

D. Réponses plus larges

16. L'esprit de la Convention de l'OUA consiste à accepter le principe selon lequel les réfugiés africains sont essentiellement une responsabilité africaine. Le principe du rapatriement librement consenti est également reconnu et, ces dernières années, les causes profondes ont été étudiées et la responsabilité des pays d'origine a été reconnue.

17. Malgré l'acceptation de ses responsabilités, la capacité de l'Afrique de faire face au problème (5 millions de réfugiés) est gravement hypothéquée, particulièrement à cette époque où de nombreux pays africains font face aux graves problèmes de la réadaptation et de la transformation économiques. Quoiqu'il en soit, les pays ont continué d'accueillir et de recevoir des réfugiés additionnels et de leur offrir assistance et protection.

18. Le partage de la charge au plan international est des plus nécessaires, tant pour une réponse à long terme que pour les secours immédiats. Ces dernières années, néanmoins, la réponse internationale n'a pas réussi à couvrir les besoins réels des réfugiés et, en conséquence, de nombreux programmes ont été gravement touchés et ont de la peine à couvrir les besoins de survie.

19. Une réponse appropriée inclurait une approche coordonnée de l'ensemble du système des Nations Unies, particulièrement les institutions humanitaires et les institutions chargées du développement, le HCR y jouant un rôle de premier plan. à cet égard, les recommandations du Sous-groupe IV du Groupe de travail sont pertinentes. La coopération et la liaison avec le CICR et l'OIM sont également indispensables.

20. La Convention de l'OUA assigne un rôle de premier plan au Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'unité africaine. Le Secrétaire général est le dépositaire des instruments de ratification des Etats membres et le garant de la sécurité des réfugiés qui veulent retourner dans leurs pays d'origine.

E. Solutions, y compris la prévention

21. L'acceptation du principe de rapatriement librement consenti en Afrique dépend de deux conditions a) l'existence d'un climat propice au retour; b) la disponibilité de ressources pour le retour et l'intégration des réfugiés dans leurs pays d'origine respectifs. Parfois la solution a) est possible mais les ressources manquent, comme tout récemment dans la Corne de l'Afrique.

22. Il est de plus en plus généralement admis par les gouvernements, par le biais de dispositifs ou Commissions régionales, ou sous-régionales, comptant avec la participation du HCR, que le rapatriement librement consenti est un droit légitime des réfugiés et constitue un facteur de paix et de réconciliation nationale. Par exemple, le Rwanda a récemment accepté de prendre les mesures adéquates pour faciliter le retour et la réintégration des réfugiés et de promulguer une amnistie totale pour les réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies de 1951 et de la Convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés.

23. Au Plan national, les gouvernements africains se sont toujours montrés prêts à oeuvrer pour une démocratisation authentique permettant la participation du peuple et le pluralisme politique, y compris un respect plus strict des droits de l'homme.

24. Au plan sous-régional, des mesures de rétablissement de la confiance ont été prises dans les pays d'asile et les pays d'origine. De telles mesures sont également prises dans la Corne de l'Afrique, en Afrique australe, en ce qui concerne le Mozambique et l'Angola, et plus récemment en Afrique occidentale comme en témoigne la crise au Libéria et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Des commissions tripartites entre le pays d'origine, le pays d'asile et le HCR jouent un rôle important à cet égard.

25. Sur le continent, les Chefs d'Etat et de gouvernement africains ont accepté d'ouvrir le dialogue sur les causes profondes des mouvements de réfugiés à des fins de prévention et ils se sont engagés à défendre et à promouvoir les droits de l'homme et des peuples à résoudre les conflits intérieurs et internationaux de façon pacifique. Le rôle du Secrétaire général de l'OUA a

été crucial à cet égard. Le concept de la responsabilité de l'Etat à l'égard des rapatriés, des réfugiés et des demandeurs d'asile doit être précisé davantage.

F. Conclusion

26. Les conclusions et recommandations suivantes émanent de ce qui précède :

- a) Les réfugiés de la catégorie II ne constituent plus aujourd'hui un phénomène exclusivement régional mais plutôt universel;
- b) Les dispositions régionales ou ponctuelles ne constituent pas la meilleure solution;
- c) Il faut un mécanisme universel pour protéger et assister les victimes de catastrophes naturelles, y compris les conflits armés;
- d) Il faut imaginer des solutions à l'échelle du système reconnaissant le rôle du CICR, de l'OIM et confiant au HCR un rôle de premier plan; et
- e) Il faut une volonté politique plus claire de la part de la communauté internationale pour mobiliser des ressources supplémentaires afin de mettre en oeuvre un meilleur partage de la charge et une assistance humanitaire plus efficace aux réfugiés d'Afrique au-delà des secours immédiats afin d'inclure des activités d'assistance ayant un caractère plus durable.

II. PERSONNES COUVERTES PAR LA DECLARATION DE CARTHAGENE

A. Introduction

27. Ce document a été préparé par le Groupe latino-américain en tant que contribution à l'analyse actuelle du Groupe de travail² sur les différentes catégories afin de faciliter la détermination du statut de réfugié.

28. La Déclaration de Carthagène contient un ensemble de principes et de critères guidant les Etats signataires concernant le traitement des réfugiés en Amérique centrale. Les positions et perspectives latino-américaines concernant la détermination du statut de réfugié sont consignées dans la Déclaration. Ces dispositions incluent également les solutions durables aux problèmes de réfugiés mises en oeuvre en Amérique centrale par le biais de la CIREFCA et du HCR avec les résultats que l'on connaît déjà.

29. Il a été tenu compte dans la Déclaration de Carthagène des antécédents législatifs et de la pratique existante. Dans la région concernant le droit d'asile ainsi que la protection des droits de l'homme et des populations civiles en temps de guerre. Il vaut la peine à cet égard de mentionner le Traité de Montevideo de 1889 sur le droit pénal international consacrant le respect du droit d'asile, de même que la Charte interaméricaine sur les droits de l'homme et la Convention de Genève de 1949.

30. La Déclaration de Carthagène s'est inspirée des dispositions de la Convention de l'OUA de 1969 dont elle emprunte en particulier le concept réfugié.

31. Elle prend également en considération la notion du réfugié envisagée dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son Protocole de 1967.

32. Afin de contribuer à l'analyse de la protection internationale, il est intéressant de mentionner dans ce document les objectifs de la Déclaration, importance et son rôle dans le contexte plus large de toutes les catégories examinées par le Groupe de travail.

B. Objectifs fondamentaux

33. L'objectif immédiat de la Déclaration de Carthagène consiste à établir, si nécessaire, le cadre permettant d'unifier les critères et les programmes afin de satisfaire les besoins des réfugiés en Amérique centrale. En outre, la Déclaration sert deux autres objectifs, l'un consistant à établir une législation régionale traitant spécifiquement des réfugiés, l'autre à sensibiliser les gouvernements de la région à la nécessité de supprimer les causes des déplacements massifs de personnes depuis leur pays d'origine.

C. Critères fondamentaux

34. Le libellé de la Déclaration de Carthagène fait état de critères qui, élaborés antérieurement lors de réunions régionales, ont pris forme dans l'accord de Contadora pour la paix et la coopération en Amérique centrale

35. L'action du Groupe de Contadora a été l'une des premières tentatives pour trouver des solutions régionales et conjointes visant à renforcer la paix en Amérique centrale. Il a amené les pays directement concernés et les pays amis à se réunir et à assumer la responsabilité de l'examen du problème sous toutes ses formes. L'accord d'Esquipulas II a récemment jeté les bases juridiques d'une approche holistique de la paix en Amérique centrale, et ce, avec succès.

35. L'accord de Contadora définit les critères qui doivent être pris en considération dans l'élaboration d'une politique en matière de réfugiés en Amérique centrale. Ces critères, dont les plus importants sont cités ci-après, sont consignés dans la Déclaration de Carthagène :

a) Tout d'abord, il est impérieux d'adhérer à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 pour en appliquer les dispositions et mettre en place les mécanismes nationaux à cette fin. Il est également suggéré que les Etats de la région organisent des consultations régulières avec le HCR et appuient les activités du HCR dans la région (II a), b), c), d), e));

b) La Déclaration reconnaît la nécessité de couvrir les besoins des réfugiés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité (II h)) et de respecter les droits de l'homme (II o)). Elle interdit le transfert des réfugiés dans d'autres pays contre leur gré. En même temps, elle recommande que la réinstallation dans ces pays tiers soit envisagée dans certains cas pour alléger les tensions pesant sur les pays accueillant un grand nombre de réfugiés;

c) Elle accepte le rapatriement volontaire en tant que solution durable (II f)); le rapatriement librement consenti doit se fonder sur le principe du choix individuel du réfugié librement exprimé et doit s'effectuer en collaboration avec le HCR. Le processus de rapatriement doit être pris en charge par le biais de commissions tripartites composées de représentants du pays d'origine, du

pays d'asile et du HCR. Aux fins de rapatriement, les pays d'asile devront faciliter toutes les formalités de départ, juridiques ou autres auxquelles sont assujettis les rapatriés;

d) Il convient d'assurer l'autosuffisance des réfugiés par le biais de programmes et de projets leur permettant d'entreprendre des activités productives et rémunératrices et de gagner leur vie (II i)). Cela n'exclut pas la possibilité du rapatriement librement consenti car même dans les cas où les réfugiés obtiennent un permis de séjour temporaire, ils doivent jouer un rôle dans la satisfaction de leurs propres besoins pour des raisons économiques et de santé mentale;

e) La Déclaration donne également des assurances aux pays d'asile selon lesquelles les réfugiés ne doivent pas exercer d'activités politiques contre leur pays d'origine. Ce critère s'est révélé nécessaire afin de respecter la nature strictement humanitaire de l'octroi de l'asile et d'assurer la protection dévolue aux réfugiés (II o)).

f) Pour terminer, il convient de souligner que la Déclaration de Carthagène consigne la nécessité pour les gouvernements des pays de la région de déployer des efforts visant à supprimer les causes de l'exode de réfugiés (II m)). Elle lance également un appel à la communauté internationale afin qu'elle donne les moyens financiers nécessaires à la recherche de solutions au problème des réfugiés et à la suppression des causes de l'exode.

D. Caractéristiques principales de la Déclaration de Carthagène

36. Certaines des caractéristiques de la Déclaration de Carthagène en font un instrument unique dans le domaine du droit international des réfugiés. Ces caractéristiques ont contribué à la définition du concept de réfugié, à la détermination de principes universels de politique et de droit en la matière. Elles ont permis de progresser sur la voie des solutions durables qui se révèlent dans le monde contemporain de plus en plus aptes à surmonter les problèmes de réfugiés sous toutes ses aspects.

1. Le concept de réfugié

37. Dans sa troisième conclusion, la Déclaration envisage un concept élargi du réfugié qui intègre les éléments de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la définition de l'OUA et la doctrine consignée dans les rapports pertinents de la Commission interaméricaine sur les droits de l'homme. Cette conclusion dispose que « la définition ou le concept de réfugié, dont l'application est à recommander dans la région pourrait non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par la violence généralisée, l'agression étrangère, des conflits intérieurs, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public. » (III 3.)

38. Cette définition prévoit un éventail de situations affectant la sécurité des personnes d'un point de vue politique. Elle fait explicitement référence aux motifs réputés valables de fuir les pays d'origine tels que :

a) les catégories visées dans la Convention de 1951 et son Protocole de 1967;

b) la violence généralisée;

- c) l'agression étrangère;
- d) les conflits intérieurs;
- e) la violation flagrante des droits de l'homme;
- f) autres circonstances conduisant à des troubles intérieurs graves;

39. Cette définition élargit le concept du réfugié pour couvrir des circonstances touchant à la vie, la sécurité et la liberté des individus dans la région. La catégorie f) offre une possibilité encore plus large, dans la mesure où elle envisage d'examiner ce qui peut être considéré comme une situation perturbant gravement l'ordre public à la lumière de facteurs autres que ceux énumérés dans les catégories précédentes. Pour notre région, cette définition est suffisante vue sous l'angle de toutes les circonstances qui peuvent avoir une influence sur le maintien de l'ordre public, circonstances mettant la vie, la sécurité et la liberté des personnes en péril.

40. Il est important de souligner qu'aucune référence n'est faite aux facteurs économiques ou écologiques qui, aujourd'hui, sont considérés comme des nouvelles catégories. Bien que ces facteurs jouent également un rôle en Amérique centrale, ils ne font pas peser de menaces graves à l'intégrité physique des personnes dans les pays de la région.

2. Autres caractéristiques de la Déclaration de Carthagène

41. Il s'agit de :

- a) la réaffirmation du droit d'asile en tant que principe humanitaire qui ne peut en aucun cas être interprété comme une critique ou une sanction contre le pays d'origine. En conséquence, l'accueil des réfugiés ne doit pas être prétexte à une modification des relations bilatérales entre un pays d'asile et un pays d'origine;
- b) le principe du non-refoulement est un autre élément clé de protection internationale confirmé par la Déclaration et respecté par les Pays de la région;
- c) autre aspect important, la nécessité du regroupement familial, c'est-à-dire une des caractéristiques les plus marquantes de la société latino-américaine;
- d) dans la notion d'intégration des réfugiés dans la vie productive des pays d'asile, la Déclaration consacre un principe humanitaire très important visant à protéger la santé physique et mentale des personnes. A cette fin, la Déclaration suggère que les ressources mises à disposition par la communauté internationale soient canalisées vers les programmes de développement afin de créer des emplois, ce qui permet aux réfugiés de mettre à profit leurs aptitudes manuelles et intellectuelles, subvenir à leurs besoins et permettre aux pays d'asile de bénéficier des qualifications qu'ils peuvent offrir;
- e) la Déclaration demande aux Etats de la région d'intégrer dans leur législation un régime de traitement des réfugiés respectant au minimum les normes fondamentales de protection internationale applicables aux personnes qui se trouvent dans une situation conduisant à l'octroi du statut de réfugié;

f) enfin, l'un des autres traits caractéristiques de la Déclaration est sa mention explicite des personnes déplacées à l'intérieur du territoire (III 9.). On ne dispose d'aucune indication claire de la position de la région en la matière. La neuvième conclusion contient toutefois un appel aux autorités nationales et aux organisations internationales compétentes afin qu'elles fournissent protection et assistance aux personnes se trouvant dans cette situation. En d'autres termes, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire méritent l'attention des autorités nationales dans les Etats signataires de la Convention mais pas en raison du statut de réfugié tel qu'il y est défini (Conclusion III 3.);

g) la dernière caractéristique de la Déclaration est la recommandation de coopération entre l'OEA et le HCR concernant l'unification des efforts en matière de réfugiés.

E. Importance de la Déclaration

42. La Déclaration a jeté les bases de l'établissement d'une législation régionale unifiée et d'une approche favorisant la responsabilité des réfugiés dans la région en tant qu'entreprise collective fondée sur des programmes intégrés et efficaces. Cela explique pourquoi il a été possible au processus de la CIREFCA, et à d'autres activités du HCR d'être couronnés de succès tout comme les programmes de rapatriement actuellement exécutés en Amérique centrale.

43. La Déclaration fait état de solutions durables sous les trois principales formes qu'elles peuvent prendre :

a) le rapatriement librement consenti est une solution définitive lorsqu'elle s'effectue dans les conditions adéquates, c'est-à-dire si elle est le résultat d'un choix librement et individuellement exprimé, si les ressources nécessaires sont mises à disposition pour sa réintégration dans la vie sociale et productive du pays d'origine et si les conditions dans le pays ne font plus peser de menaces sur sa sécurité. Le rapatriement librement consenti doit s'effectuer moyennant une action conjointe des parties concernées, c'est-à-dire le pays d'asile, le pays d'origine et le HCR

b) l'intégration des réfugiés dans la vie productive du pays d'asile. Il s'agit de dispositions transitoires veillant à assurer la prise en charge des réfugiés souhaitant rentrer chez eux mais il s'agit également d'une solution durable pour ceux qui désirent, soit s'installer définitivement, soit rester pendant une période plus longue dans le pays d'asile. L'importance de l'intégration sur place réside dans le fait que les réfugiés recouvrent leur autonomie, les pays d'asile y gagnant du fait des activités productives des réfugiés et le HCR économisant sur les Coûts de protection. En outre les réfugiés ne perdent pas leur sentiment d'appartenance et de responsabilité vis à vis de leur famille et de l'ensemble de la société.

L'insertion dans la vie active devrait être davantage comprise comme un moyen pédagogique d'assister les réfugiés. Non seulement elle permet aux réfugiés de développer leurs capacités et d'en tirer pleinement profit pour eux-mêmes et pour les pays où ils vivent, mais c'est également un instrument de prévention contre l'isolement social et toute forme de discrimination dont ils pourraient être les victimes.

c) la troisième solution envisagée par la Déclaration de Carthagène est la suppression des causes conduisant à la condition de réfugié. Dans ce sens, la Déclaration lance un appel aux pays pour

qu'ils prennent les mesures nécessaires visant à restaurer la paix dans la région. Pour cette raison, la politique en matière de réfugiés constitue l'un des aspects des accords conclus dans le cadre du Groupe de Contadora et d'Esquipulas II. Il s'agit là des efforts les plus importants déployés dans la région afin de supprimer les causes des conflits sociaux et politiques tourmentant les pays d'Amérique centrale.

F. Commentaires finals sur la Déclaration de Carthagène

44. La Déclaration de Carthagène a marqué un tournant, non seulement parce qu'elle jette les bases d'une solution à un problème de réfugiés complexe à un moment où il se posait de façon crucial et grave pour l'Amérique centrale mais également parce qu'elle représente un jalon important de l'action entreprise suite à son adoption. On en voit un exemple clair dans l'importance fondamentale de ses principes à travers l'approche adoptée ultérieurement par les pays d'Amérique latine en matière de reconnaissance du statut de réfugié et à travers les mesures sur lesquelles elle ne fonde, essentiellement la protection et la recherche de solutions durables.

45. Le dynamisme de la Déclaration de Carthagène n'est également traduit par l'adoption dans certains pays, tels que le Mexique et l'Equateur, de mesures juridiques consacrant ses principes, en particulier le concept élargi de réfugié. D'autres pays de la région envisagent d'adopter des réglementations plus favorables en la matière. Tel est le cas du Nicaragua et du Costa Rica. Belize, pays qui vient juste d'adhérer à la Convention de 1951, se trouve dans le même cas.

46. Dans d'autres pays latino-américains, les principes énoncés dans la Déclaration ont été observés de fait, le statut de réfugié ayant été octroyé aux personnes qui ne remplissent pas toutes les conditions stipulées dans la Convention de 1951.

47. Dans le cadre des organisations régionales, les répercussions de la Déclaration de Carthagène se font sentir depuis son adoption. L'Organisation des Etats américains a adopté depuis 1985 une résolution de consensus sur le problème des réfugiés qui souligne l'importance de la Déclaration et sa pertinence pour le développement du droit international. Elle recommande à tous les Etats membres de l'Organisation de se conformer à ses dispositions. Emanant de l'organisation principale du continent latino-américain, cet instrument revêt une importance toute particulière. Pour sa part, le Parlement andin a également souligné l'importance de la Déclaration et recommandé son application dans la résolution qu'il a adoptée en 1991.

G. Recommandations

1. Universaliser

48. Il convient de vider le concept de réfugié de ses références à tout événement historique. Trois définitions sont actuellement en usage pour cerner un concept dénué de toute référence aux circonstances locales et régionales qui ne correspondent plus à la réalité sociale.

49. La définition contenue dans la Convention de 1951 se réfère aux événements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928. Ces événements n'ont aucune incidence sur la détermination du statut de réfugié dans la mesure où ils ne constituent plus une cause des mouvements de réfugiés.

50. Comme le mentionne le document antérieur du groupe latino-américain, il faut une cohérence plus grande entre la réalité et le droit universel. Il conviendrait de recommander aux réunions ultérieures de prendre en considération la nécessité de faire du concept de réfugié de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 un concept universel, en supprimant les dates mentionnées antérieurement, et en tenant compte des critères adoptés par la Convention de l'OUA et la Déclaration de Carthagène pour définir le statut de réfugié.

2. Solutions durables

51. Nous estimons que la solution durable la plus souhaitable est le rapatriement librement consenti, pourvu qu'il se fonde sur le choix individuel librement exprimé de la personne concernée, qu'il soit opportun, c'est-à-dire que l'on ait vérifié par un canal tripartite que les raisons ayant conduit le réfugié à fuir son pays d'origine ne prévalent plus ou, en tout cas, qu'elles ne présentent plus un danger pour sa vie ou sa sécurité. Le risque de perpétuer le cycle de déplacement du rapatrié, conduisant à de nouveaux périls pour sa vie et de nouvelles dépenses pour le HCR doit être évité. à cet égard, nous estimons qu'il convient de penser à des solutions de rechange favorisant la réintégration des rapatriés dans la vie active de leur pays.

52. Nous insistons également sur l'intégration des réfugiés dans la structure économique du pays d'asile dans la mesure où c'est une solution hautement recommandable pour toutes les parties. Il s'agit d'une solution qui peut se révéler difficile à mettre en oeuvre dans les cas d'afflux massifs de réfugiés. Toutefois, elle implique dans tous les cas le développement du pays d'asile, lorsque celui-ci est un pays en voie de développement, le bien-être des réfugiés et des économies en ressources humaines et matérielles pour le HCR Cette solution exige une action interinstitutionnelle efficace et repose sur la reconnaissance de la capacité des réfugiés à contribuer à leur propre développement et à celui du pays d'accueil.

53. La suppression des causes est un autre aspect qu'il convient de voir stricto sensu comme une solution permanente. Cela permet d'éliminer les problèmes qui obligent les individus et les groupes à abandonner leur pays et d'assurer le retour dans la sécurité des réfugiés. L'action du HCR doit aller dans ce sens. Mais il est indéniable que ces actions dépassent les compétences reconnues au HCR par son mandat.

54. Actuellement, la principale source des exodes de réfugiés est à chercher dans les conflits politiques causés dans une grande mesure par la pauvreté qui, à son tour, est une émanation de la répartition inéquitable des revenus et des chances inégales de développement entre les régions et les pays. C'est à la communauté internationale dans son ensemble qu'il appartient de remédier à cet état de choses et il convient de redéfinir des stratégies en matière de relations internationales. La structure d'une action internationale concertée doit se fonder sur des critères d'équité où la justice sociale devient une priorité absolue. Il convient de mettre au point une politique et une pédagogie de la coexistence pour le développement et pour le respect des droits de l'homme. Cette politique et cette pédagogie doivent défendre plus résolument la cause des peuples et des individus et doivent être amorcées par le système des Nations Unies et les différents Etats avec la participation de toutes les associations intergouvernementales et non gouvernementales.

3. Protection internationale

55. Le groupe latino-américain admet que la protection internationale se compose de deux domaines d'égale importance, soit le statut juridique et l'assistance sociale des réfugiés.

56. Le statut juridique est étroitement lié au respect des principes fondamentaux de droit humanitaire tels que ceux du non-refoulement des personnes déplacées, de la reconnaissance du droit d'asile et du regroupement familial. Il implique également la délivrance rapide de documents octroyant le statut de réfugié. En la matière, nous en appelons aux autorités nationales des pays d'origine et d'accueil afin qu'elles facilitent l'enregistrement des enfants nés pendant l'exil de leurs parents car c'est un droit inaliénable de l'enfant que d'avoir une identité juridique et une nationalité. Des critères spéciaux pourraient en outre être mis au point pour la protection des enfants qui n'ont pas de représentant légal. On pourrait également recommander qu'une étude soit entreprise sur les lacunes que peuvent présenter le droit international public et privé en matière de protection internationale.

57. L'assistance est un autre aspect essentiel de la protection internationale. Nous ne pouvons perdre de vue le fait que l'assistance est la concrétisation de la protection et qu'en conséquence la couverture des besoins des réfugiés doit être assurée non seulement au niveau minimal de subsistance mais aussi au niveau de la jouissance des droits sociaux, économiques et culturels fondamentaux. Parmi les principaux facteurs à prendre en considération dans l'identification des besoins des réfugiés, il convient de citer leur capacité de travail afin de leur offrir des possibilités d'emploi leur permettant de faire usage de leurs qualifications ou d'acquérir de nouvelles compétences. Autre facteur pertinent en la matière, la vulnérabilité des enfants, des personnes âgées et des femmes qui ne peuvent travailler ou qui doivent subvenir aux besoins des personnes à leur charge. Le document approuvé par le Comité exécutif sur la protection des femmes réfugiées (EC/SCP/59) traite de cette question et a été complété par le document sur la politique concernant les femmes réfugiées.

1 Les personnes couvertes par la Convention de l'OUA ou la Déclaration de Carthagène tombent dans la catégorie II de la typologie établie par le Groupe de travail sur les solutions et la protection.

2 Groupe de travail du Comité exécutif sur les solutions et la protection.

EN BREF SITUATIONS D'URGENCE NOS ACTIVITÉS NOUVELLES ET OPINIONS
GOVERNEMENTS ET PARTENAIRES COMMENT NOUS AIDER

© UNHCR 2001-2019

Espace Presse

Carrières

Portails d'urgences

Refworld

Contactez-nous

Confidentialité de l'information

Statistiques

Signalez une fraude ou un abus

Conditions d'utilisation

Fournisseurs

Rester informé

Abonnez-vous à notre lettre d'information

Suivez-nous:

