NATIONS
UNIES

E

Conseil Économique
et Social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2000/83/Add.2
16 novembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

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

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS :
C) EXODES MASSIFS ET PERSONNES DÉPLACÉES

Rapport du Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis M. Deng, présenté en application de la résolution 1999/47 de la Commission

Additif

Le Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays a l'honneur de transmettre à la Commission le compte rendu des travaux de l'Atelier sur l'application des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, tenu à Bogota (Colombie), du 27 au 29 mai 1999, et parrainé par le Brooking Institution Project on Internal Displacement, le Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) et le U.S. Committee for Refugees (USCR).

GE.99-16112 (F)

Annexe

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
Remerciements	. . . . .		
I.	Introduction	1 - 5	
II.	Les Principes directeurs	6 - 11	
III.	Le déplacement interne en Colombie	12 - 20	
IV.	Application des principes directeurs en Colombie	21 - 66	
	A. Principes directeurs (Principes 1 à 4) . .	21 - 24	
	B. Prévention du déplacement et protection contre ce phénomène (Principes 5 à 9) . .	25 - 34	
	C. Protection au cours du déplacement (Principes 10 à 23)	35 - 46	
	D. Aide humanitaire (Principes 24 à 27) . . .	47 - 52	
	E. Principes relatifs au retour, à la réinstallation et à la réinsertion (Principes 28 à 30)	53 - 66	
V.	Conclusions et recommandations	67 - 78	

Appendix

List of Participants 20

REMERCIEMENTS

Le Brookings Institution Project on Internal Displacement est reconnaissant à Bjorn Pettersson d'avoir établi la version résumée, en langue anglaise, du rapport, rédigé en espagnol, de l'Atelier sur l'application des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, tenu à Bogota (Colombie), du 27 au 29 mai 1999, et parrainé par le Brookings Project, le Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) et le U.S. Committee for Refugees (USCR). La version espagnole du rapport, intitulée Memorias: Seminario de Divulgación en Colombia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1999), renferme la transcription des travaux de l'Atelier ainsi qu'un résumé d'ensemble. Ce document de 310 pages a été établi par Juan Manuel Bustillo et Carlos Huerta.

L'auteur du résumé en anglais, Bjorn Pettersson, a représenté à l'Atelier le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à Bogota (Colombie). M. Pettersson a fait fonction de coordonnateur de l'action du HCDH en faveur des personnes déplacées en Colombie pendant deux ans et demi. Il était auparavant porte-parole de l'UNICEF pour les droits de l'enfant en Colombie chargé de fonctions particulières en faveur des personnes déplacées.

I. INTRODUCTION

1. Un atelier sur l'application des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays s'est tenu à Bogota (Colombie) du 27 au 29 mai 1999. Ces principes [1], qui constituent les premières normes internationales spécifiquement adaptées aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, couvrent la prévention, la protection et l'assistance, le retour, la réinsertion et le développement.

2. L'Atelier était organisé conjointement par le Brookings Institution Project on Internal Displacement (Washington, D.C.), le Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) (Bogota) [2] et le U.S. Committee for Refugees (Washington, D.C.).

3. Le principal objectif de l'Atelier était de diffuser et de promouvoir l'application des Principes directeurs en Colombie par une analyse détaillée du degré d'application actuel de ces normes. À cette fin, les entités organisatrices ont invité à l'Atelier des représentants du Gouvernement colombien, des organismes des Nations Unies présents en Colombie, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, de l'Église catholique et des communautés de personnes déplacées.

4. Le premier jour de cet atelier, le Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays, Francis M. Deng, a évoqué l'historique de son mandat, fait la genèse des Principes directeurs et présenté leurs objectifs et sa conception de leur application à l'avenir. Roberta Cohen, co-Directrice du Brookings Institution Project on Internal Displacement, a exposé les Principes directeurs, notamment les Principes 1 à 4, et a examiné le rôle et la responsabilité des États, des organisations régionales, des organismes de l'ONU et des ONG pour ce qui est de l'application de ces principes.

5. Par la suite, des orateurs invités de la communauté nationale et internationale ont présenté leurs vues au sujet de l'état actuel de l'application des Principes directeurs en Colombie et défini les moyens de renforcer leur mise en oeuvre. Chaque orateur a examiné des principes particuliers de sorte que les thèmes de la prévention, de la protection durant le déplacement, de l'assistance humanitaire et du retour et de la réinstallation ont tous été traités. Ces exposés ont été suivis d'un débat général sur la meilleure manière d'appliquer les Principes en Colombie. Les résultats de ce débat sont résumés dans le présent rapport.

---

[1] Le texte des Principes directeurs est reproduit dans le document E/CN.4/1998/53/Add.2 de l'ONU.

[2] Le GAD (Groupe d'appui aux organisations de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) est une coalition de 13 ONG des droits de l'homme colombiennes qui travaillent auprès des populations déplacées.

II. LES PRINCIPES DIRECTEURS

6. Inspirés, par analogie, des normes relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire et au droit des réfugiés, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays énoncent les droits des personnes déplacées et définissent les obligations des États, des forces d'insurrection et d'autres acteurs pertinents pendant les différentes étapes du déplacement : avant (c'est-à-dire prévention des déplacements arbitraires), pendant et au cours de la phase de retour et de réinsertion.

7. Ces principes ont été élaborés par une équipe internationale de juristes travaillant sous la direction du Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays et ont été présentés à la Commission des droits de l'homme en avril 1998. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants en tant que tels, les Principes reflètent, par analogie, les normes internationales relatives aux droits de l'homme, au droit international humanitaire et au droit des réfugiés, auxquelles ils sont conformes.

8. Les Principes directeurs visent à guider non seulement les gouvernements, mais aussi la communauté internationale, particulièrement les organismes des Nations Unies, les autres organisations internationales travaillant dans les secteurs de l'humanitaire et du développement, les organismes régionaux et les ONG. En relativement peu de temps, ils ont acquis une certaine notoriété et ont commencé à s'imposer. La Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social les ont reconnus dans des résolutions et décisions adoptées à l'unanimité; tel est également le cas d'organismes régionaux tels que la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains (OEA) ou l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Le Comité permanent interorganisations de l'ONU, qui se compose des directeurs des principaux organismes internationaux de secours, de développement et de droits de l'homme et d'associations d'ONG, s'est félicité de l'adoption des Principes directeurs et a engagé ses institutions membres à les diffuser et à encourager leur personnel à les appliquer dans leurs domaines d'activité liés aux déplacements internes.

9. Les participants à l'Atelier sont convenus que les Principes directeurs représentent un outil extrêmement utile aux praticiens comme aux décideurs, qu'ils relèvent d'une structure gouvernementale, d'une organisation non gouvernementale ou d'une organisation internationale. Ils ont donc estimé que l'objectif commun devrait être de diffuser les Principes aussi largement que possible et de s'en servir aussi bien comme guide lors de l'élaboration des politiques en faveur des personnes déplacées que comme repère lorsqu'il s'agit d'observer les situations de déplacement interne.

10. En citant les Principes directeurs dans plusieurs déclarations publiques sur des questions liées aux déplacements internes, le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme en Colombie a fait un premier pas dans cette direction. En outre, les Principes constituent l'un des guides opérationnels du lancement, dernièrement, du programme du HCR en Colombie. D'autres organisations, tel le CICR, les appliquent régulièrement dans leur travail au jour le jour auprès des personnes déplacées en Colombie.

11. Plus récemment, lors de sa visite en Colombie en mai 1999, le Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays a présenté et expliqué les Principes directeurs à un grand nombre de représentants, gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces premières initiatives d'application concrète des principes ont été bien reçues des autorités colombiennes et du grand public. En outre, les Principes fournissent une plate-forme commune et constituent une norme universelle pour les décideurs et les praticiens, gouvernementaux ou non gouvernementaux, qui peuvent ainsi mettre en commun leur savoir-faire et leurs compétences au bénéfice des personnes déplacées.

III. LE DÉPLACEMENT INTERNE EN COLOMBIE

12. Au cours de la seconde moitié des années 90, le nombre des personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie s'est accru de façon spectaculaire. Parallèlement, les efforts déployés pour maîtriser les causes du déplacement, protéger et aider les personnes déplacées et donner des possibilités de retour, de réinstallation et de réinsertion librement acceptés et dans des conditions de sécurité ont été insuffisants.

13. Dans le cadre du conflit armé interne qui sévit actuellement, il s'est produit des violations graves, flagrantes et systématiques des droits de l'homme et des atteintes massives au droit international humanitaire qui ont forcé un nombre croissant d'individus et de communautés tout entières à quitter leurs foyers. Le Gouvernement colombien estime à quelque 381 000 le nombre des personnes qui ont été déplacées entre 1996 et 1998 [3] mais, selon des sources non gouvernementales qui ont été utilisées par le Bureau national du Médiateur aux droits de l'homme, environ 750 000 Colombiens ont été déplacés de force ces mêmes années [4]. Selon cette même source, les personnes déplacées en Colombie se chiffreraient, au total, à 1,5 million environ.

14. La plupart des personnes déplacées disent avoir fui car leur vie était menacée. Suivent, dans l'ordre, les motifs ci-après : massacres, exécutions extrajudiciaires, torture et disparitions forcées. Selon des sources non gouvernementales, environ 54 % de ces personnes ont fui à la suite d'opérations paramilitaires et 29 % ont été déplacées par des groupes rebelles contre 6 % par l'armée ou la police colombiennes.

15. En Colombie, les déplacements ne sont plus seulement le résultat de violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire; ils constituent aussi une stratégie délibérée de "nettoyage" de régions où vivent des populations soupçonnées de sympathie pour des groupes d'opposition armés. Des zones telles que Bajo Atrato et le sud du département de Bolivar, qui ont été pendant longtemps dominées par les forces de la guérilla, ont été

---

[3] Présidence de la République, "*Segundo Informe de la Gestion Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*", rapport présenté au Congrès national conformément à la loi 387 du 16 mars 1999.

[4] Comité consultatif pour les droits de l'homme et le déplacement (CODHES).

ces dernières années le théâtre de déplacements massifs avec l'arrivée de groupes paramilitaires. La lutte de plus en plus vive pour le contrôle exclusif de différentes régions n'a fait qu'accroître les déplacements, chaque faction cherchant à "nettoyer" la zone des populations soupçonnées de pactiser avec l'autre partie.

16. En outre, de nombreux paysans, voyant que leurs terres étaient de plus en plus accaparées par de gros propriétaires ou les agents de ceux-ci, ont dû partir, souvent sous la menace. Il n'est pas rare que ces paysans ne détiennent aucun titre officiel de propriété sur leurs terres bien qu'il les aient achetées ou en aient hérité. La prospection et l'exploitation des ressources naturelles ainsi que les grands projets d'aménagement sont eux aussi à l'origine de bien des déplacements.

17. La majorité des personnes déplacées en Colombie ont fui individuellement ou avec leur famille au sens large. Le plus souvent, le déplacement se fait selon un scénario typique : les paysans quittent les zones rurales en quête de sécurité et d'aide humanitaire dans les grandes villes ou les capitales de province. De là, nombre d'entre eux gagnent les métropoles à la recherche de possibilités économiques ou de protection. C'est ainsi que nombre de personnes déplacées finissent leur course à Bogota, à Medellin ou dans d'autres grandes villes, grossissant les rangs des groupes nombreux de Colombiens nécessitant des services sociaux dans les taudis urbains.

18. Aujourd'hui, les personnes déplacées proviennent de presque toutes les provinces de Colombie, mais Antioquia, Bolivar, Choco, Cordoba, Santander et le nord de Santander continuent d'être les zones les plus touchées. En outre, la situation est grave à Cesar, Meta, Magdalena et Tolima. L'intensification du conflit interne dans le pays élargit le champ du contentieux territorial, entraînant ainsi de nouvelles vagues de déplacements.

19. La Colombie connaît depuis 1996 une aggravation du phénomène des déplacements collectifs et massifs en plus des déplacements à petite échelle d'individus et de familles. Cette extension des déplacements massifs pose de nouveaux défis aux autorités colombiennes et aux organisations internationales. Il a fallu pour la première fois dresser des camps pour les personnes déplacées, principalement dans la région d'Uraba. Grâce à une vaste couverture médiatique, notamment du camp de Pavarando, le peuple colombien et la communauté internationale ont ouvert les yeux sur la situation des personnes déplacées, d'où une plus grande sensibilisation du public à ce problème.

20. Malgré l'ampleur de la crise des déplacements internes en Colombie, le Gouvernement a été relativement lent à élaborer des politiques et à appliquer des programmes de prévention et de protection. En 1995, le Conseil national de la politique économique et sociale (CONPES) a adopté un programme national en faveur des personnes déplacées mais, faute de ressources financières, celui-ci n'a jamais été entièrement mis en oeuvre. Pour venir en aide à ces populations, un cadre institutionnel a été mis en place et une loi a été adoptée en 1997. Ce dernier texte (la loi 387 sur les déplacements internes) a été élaboré, à peu de choses près, conformément aux normes internationales, dont celles qui servent de base aux Principes directeurs. Depuis, le changement de gouvernement s'est accompagné de nouveaux arrangements

institutionnels. En mars 1999, le Gouvernement a décidé de supprimer le poste de Conseiller présidentiel aux déplacements internes et d'assigner officiellement les responsabilités en la matière au Réseau de solidarité sociale (Red de Solidaridad Social), système décentralisé de protection sociale.

IV. APPLICATION DES PRINCIPES DIRECTEURS EN COLOMBIE

A. Principes généraux (Principes 1 à 4)

21. En vertu des Principes 1 à 4, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays et ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées. Le fait de refuser, à des personnes vivant en Colombie, des services de base au motif que celles-ci sont déplacées, ou de stigmatiser des personnes déplacées, contrevient à l'esprit et à la lettre des Principes.

22. Dans l'introduction aux Principes directeurs, l'expression "personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays" est de caractère descriptif; elle ne modifie en rien le statut juridique de l'intéressé ni ses droits en tant que ressortissant d'un pays donné.

23. Les Principes s'appliquent sur un pied d'égalité à toutes les personnes déplacées indépendamment de leur origine ethnique ou sociale, de leur race, de leur religion, de leur sexe ou de toutes autres caractéristiques analogues. Dans le même temps, les Principes reconnaissent que, parmi les personnes déplacées, certains groupes vulnérables tels que les enfants, les femmes enceintes, les mères d'enfants en bas âge, les mères chefs de famille, les personnes souffrant d'incapacité et les personnes âgées peuvent nécessiter une attention particulière.

24. C'est aux autorités nationales qu'il incombe au premier chef de s'occuper des personnes déplacées et de les protéger. Néanmoins, les Principes doivent être respectés également par des acteurs non gouvernementaux tels que les groupes d'opposition armée, sans que cela touche à leur statut juridique.

B. Prévention du déplacement et protection contre ce phénomène (Principes 5 à 9)

25. Les participants à l'Atelier ont centré leur attention sur les Principes 5, 6 et 9 puisque le phénomène des déplacements forcés sur ordre direct des autorités, comme décrit aux Principes 7 et 8, n'est pas courant en Colombie, où la cause la plus fréquente, et la plus directe, des déplacements internes est la violation des droits de l'homme et du droit humanitaire. Les participants se sont reportés au rapport de 1999 du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, qui qualifiait ces violations de "graves, massives et systématiques" [5].

---

[5] Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le Bureau en Colombie à la session de 1999 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1999/8), par. 150.

26. Selon les participants, si les causes sous-jacentes des déplacements en Colombie sont multiples (le conflit armé interne, les conflits fonciers, les grands projets de développement, etc.), les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire sont le plus souvent la cause immédiate de ce phénomène. Ils ont donc été d'avis que ce n'est qu'en améliorant radicalement le respect des droits de l'homme en Colombie que l'on aura le plus de chances de prévenir les déplacements. Une telle amélioration dépendra de l'application de mesures de protection fermes, ainsi que de l'efficacité des dispositions judiciaires visant à poursuivre les auteurs de violations des droits de l'homme, conformément aux instruments nationaux et internationaux. Malheureusement, les nombreuses recommandations faites par l'ONU (par exemple dans les rapports du HCDH, du Représentant du Secrétaire général, de certains rapporteurs spéciaux et d'organes conventionnels), la Commission interaméricaine des droits de l'homme et un grand nombre d'ONG, nationales ou internationales, de protection des droits de l'homme, n'ont pas toujours été suivies d'effet, laissant le Gouvernement colombien, ainsi que les organismes nationaux et internationaux des droits de l'homme, aux prises avec un énorme problème à résoudre d'urgence.

27. Cependant, les participants ont reconnu que même si les déplacements sont déclenchés par des violations des droits de l'homme qui ont lieu dans le cadre d'un conflit interne, il est toujours possible de prendre des mesures préventives sans attendre la fin du conflit. La société colombienne et la communauté internationale ne peuvent attendre l'issue incertaine d'un processus de paix tandis que des centaines de milliers de Colombiens sont déplacés chaque année.

28. Ayant conclu que les déplacements sont le résultat de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, les participants à l'Atelier sont passés à l'examen des déplacements internes en tant que stratégie de mainmise militaire sur des zones en litige peuplées de communautés soupçonnées de pactiser avec l'ennemi. Un tel "nettoyage" de la population a été qualifié de violation flagrante du Principe 6, qui garantit expressément le droit d'être protégé contre les déplacements arbitraires.

29. Après avoir identifié les causes directes et indirectes des déplacements, les participants sont passés à l'analyse du degré d'application des Principes directeurs à la prévention du déplacement et à la protection contre ce phénomène. Ils sont convenus que la très grande majorité des violations des droits de l'homme à l'origine des déplacements étaient prévisibles et qu'il était tout à fait possible de prendre des mesures préventives. Il est même souvent arrivé que les autorités soient informées du risque de violation des droits de l'homme et de déplacement. Le Bureau du Médiateur colombien a signalé que plus de 50 % des massacres enregistrés en 1998 avaient été en fait annoncés. En Colombie, de nombreux individus, institutions et organisations communiquent souvent aux autorités locales et nationales des informations indiquant que de telles violations pourraient avoir lieu. De même, le Bureau du HCDH en Colombie fournit régulièrement de tels renseignements au Gouvernement et le Bureau de l'UNICEF en Colombie soutient un "système d'alerte rapide" mis en place par le Comité consultatif pour les droits de l'homme et le déplacement (CODHES).

30. Les participants à l'Atelier ont reconnu les efforts faits dans le cadre de ces initiatives d'alerte rapide, tout en soulignant la nécessité de mettre en place un système dans le cadre d'une institution appropriée de l'État colombien, éventuellement dans le cadre du Bureau du Médiateur. Ils sont convenus, en outre, que pour être efficace un "système d'alerte rapide" devrait être couplé à un "système d'intervention rapide" correspondant à l'information reçue. Dans les faits, une telle réponse préventive pourrait comporter :

L'envoi, par l'armée, de troupes dans la localité concernée afin de contrer les menaces à la sécurité et de protéger les populations;

L'ouverture d'une enquête judiciaire sur les actes de violence menaçant les communautés; et le renforcement de la présence d'autres institutions de l'État (la santé, l'éducation, etc.).

31. Pour compléter ces mesures, la communauté internationale a été engagée par les participants colombiens à renforcer sa présence physique dans les régions du pays où la situation des droits de l'homme était particulièrement critique.

32. Les participants ont également fait observer que la mise en place de l'Observatoire des déplacements internes, instance pluri-institutionnelle d'examen de la politique officielle et des tendances récentes de la situation des déplacements internes (envisagée à l'article 13 de la loi 387 sur les déplacements internes, mais non encore constituée), pourrait livrer d'importantes informations utiles à un système de mesures préventives.

33. Autre structure chargée de responsabilités en matière de prévention dans le cadre de la loi 387, les comités municipaux pour les personnes déplacées ont été qualifiés par certains participants de "trop proches des agents d'expulsion", et donc jugés trop vulnérables pour pouvoir signaler les menaces pesant sur les communautés, et encore moins pour intervenir face à ces menaces.

34. On a estimé que le Principe directeur 9, qui protège contre le déplacement "les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers", n'avait pas été suffisamment appliqué en Colombie. Le Bureau du Médiateur a signalé que plus de 7 000 autochtones avaient été déplacés au cours des deux années écoulées et que 127 chefs avaient été assassinés au cours de cette même période. En sus des mesures préventives déjà examinées, on a été d'avis qu'il fallait renforcer les droits fonciers des communautés autochtones. Les droits de propriété traditionnels devraient être officialisés et de nouveaux titres délivrés. Les participants ont insisté également sur l'importance d'un examen systématique des répercussions des projets de développement sur les communautés autochtones et leur droit de ne pas être déplacées de leurs terres.

C. Protection au cours du déplacement (Principes 10 à 23)

35. Ayant fait le bilan de l'état de l'application des Principes directeurs sur la protection au cours du déplacement (Principes 10 à 23), la plupart des participants se sont dits préoccupés du fossé qui semblait exister entre la législation colombienne, conforme dans une large mesure aux normes internationales, et les conditions de vie des personnes déplacées en Colombie.

36. Il n'est pas rare que les personnes déplacées soient attaquées par des groupes armés. Accusées de soutenir un groupe armé ou un autre, les personnes déplacées étaient traquées et capturées soit dans des établissements collectifs, soit dans des quartiers à forte concentration de personnes déplacées. Elles étaient quelquefois la cible d'attaques généralisées, tandis qu'à d'autres occasions ce sont des individus précis, notamment leurs chefs ou porte-parole, qui étaient victimes d'assassinats, de blessures ou de disparitions forcées.

37. Pour illustrer ce phénomène et définir des mesures de protection efficaces, les participants ont examiné plusieurs cas particulièrement graves d'attaques de personnes déplacées. Ils ont été nombreux à s'inquiéter de la situation de celles qui s'étaient pourtant déclarées membres des "communautés de paix", notamment dans la région d'Uraba. Bien que caractérisées par leur attachement explicite à la non-participation aux activités des groupes armés, ces communautés ont été, au cours du premier semestre de 1999, la cible d'attaques répétées qui ont entraîné l'assassinat de plusieurs de leurs dirigeants.

38. On a été d'avis qu'en sus des mesures de protection de base, le Gouvernement colombien devrait lancer une campagne d'information pour combattre la stigmatisation des personnes déplacées en tant que parties au conflit. Seraient la cible de cette campagne les forces armées colombiennes, les autorités locales et le grand public.

39. Durant les débats sur la question de l'enrôlement forcé de personnes déplacées (Principe 13), les participants se sont reportés à un rapport du Bureau du Médiateur contenant une information documentée sur l'enrôlement de mineurs par tous les acteurs armés. L'enrôlement de mineurs et l'enrôlement forcé inquiètent profondément la communauté des personnes déplacées, et les participants ont engagé tous les groupes armés à faire cesser cette pratique.

40. Examinant la question de la protection contre le retour forcé dans des zones dangereuses (Principe 15), les participants se sont dits profondément préoccupés de savoir que, de retour dans leur lieu d'origine, les personnes déplacées sont souvent attaquées par les groupes armés, et donc forcées de fuir une deuxième ou une troisième fois. Ils ont estimé que les personnes déplacées ne devraient pas être encouragées à regagner leur lieu d'origine tant que des organismes compétents de l'État ne pourront pas garantir leur sécurité physique ou leur offrir des conditions de vie acceptables et viables. Avant d'encourager le retour, il faudrait neutraliser toutes les forces illégales et garantir une prise en main de la zone concernée. Dans le même temps, les participants ont reconnu les difficultés auxquelles devaient faire face le Gouvernement et les forces armées chargées de la sécurité des citoyens colombiens dans une situation sécuritaire très incertaine.

41. Tout en reconnaissant que, de par l'ampleur qu'elle a prise, la crise des déplacements en Colombie représentait un véritable défi pour le Gouvernement, les participants - nationaux et internationaux - ont profondément déploré que les populations déplacées ne disposent pas de suffisamment d'aliments, d'abris, de vêtements et de soins médicaux. Dès 1998, le Bureau du HCDH à Bogota a communiqué publiquement ce motif d'inquiétude au Gouvernement colombien, en mentionnant directement les garanties prévues au Principe directeur 18. Malheureusement, la plupart des participants, dont des porte-parole des personnes déplacées, ont affirmé que la situation de ces dernières ne s'était pas améliorée.

42. Les participants membres d'organisations non gouvernementales, dont des représentants de la communauté internationale, ont fait valoir à plusieurs reprises que les personnes déplacées étaient souvent dépouillées de leurs droits fondamentaux. Le contenu et la gestion des activités publiques d'aide aux personnes déplacées ont été vivement critiqués : selon la plupart des participants, celles-ci étaient lancées sans une connaissance suffisante des besoins les plus pressants des personnes déplacées, de leur contexte culturel ou de la capacité des intéressés de contribuer activement à la solution de leurs problèmes; en outre, nombre de ces activités, limitées à la distribution de prospectus, seraient souvent incohérentes et de courte vue. Enfin, l'appui aux personnes déplacées, prises individuellement, a été qualifié de bureaucratique, d'insuffisant et d'arbitraire.

43. Plusieurs participants, dont l'Église catholique, ont dit craindre que la lourdeur des procédures bureaucratiques n'empêche l'accès des personnes déplacées à l'aide humanitaire et à des solutions durables. Il a été suggéré que ces procédures soient simplifiées, rationalisées et exposées clairement aux bénéficiaires. On ne devrait plus exiger des personnes déplacées qu'elles rentrent dans leurs communautés d'origine pour établir la matérialité de leur déplacement.

44. Certains participants ont fait observer que de plus en plus de communautés et de personnes déplacées ont dû négocier avec le Gouvernement et faire pression sur les autorités, par des manifestations publiques, afin d'obtenir l'aide humanitaire prévue dans la loi 387. Faute de pouvoir faire valoir leurs droits fondamentaux par ce procédé, certains groupes de personnes déplacées ont recouru à l'occupation de bâtiments publics. En Colombie, ceux qui sont à la tête des protestations sociales sont souvent mis à l'index en tant que sympathisants de la guérilla de gauche, et par conséquent ciblés. Des dirigeants de groupes de personnes déplacées ont subi le même sort.

45. Les participants à l'Atelier ont reconnu l'importance de délivrer aux déplacés tous les documents nécessaires à l'exercice de leurs droits en tant que personnes juridiques (Principe 20). Ils se sont dits préoccupés par le fait qu'un grand nombre de Colombiens déplacés soient dépourvus de tels documents. C'est pourquoi les bureaux régionaux du Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) et le CICR ont lancé, en collaboration avec le Ministère de l'intérieur, le Bureau de l'état civil (Registraduria) et le Réseau de solidarité sociale, un programme commun d'établissement de pièces d'identité, salué par les participants.

46. Enfin, ils ont proposé que le Gouvernement colombien, les organismes des Nations Unies et les ONG nationales et internationales coordonnent de façon plus étroite leurs activités afin d'améliorer la protection des personnes déplacées. Les participants ont souligné qu'une telle coordination ne diminuerait en rien la responsabilité de l'État à l'égard des communautés déplacées ni ne compromettrait l'indépendance des ONG.

D. Aide humanitaire (Principes 24 à 27)

47. Les participants, dont des représentants gouvernementaux, sont convenus que les autorités colombiennes devaient se charger au premier chef de la fourniture d'une aide humanitaire aux personnes déplacées, les contributions des organisations internationales et des ONG devant servir uniquement d'appoint. Cependant, certains participants se sont inquiétés de savoir qu'en réalité les ONG nationales et internationales ont dû supporter un fardeau trop lourd, sans appui ni reconnaissance de la part du Gouvernement colombien.

48. À ce propos, le représentant du Gouvernement colombien a suggéré de mettre en place un programme de coopération et de coordination plus étroites avec les ONG et les organismes internationaux. Il a souligné que cette coordination devrait être à la fois thématique et géographique afin de délimiter clairement les responsabilités, par région, et donc d'utiliser les ressources de manière optimale.

49. La communauté des ONG s'étant déclarée vivement intéressée par un dialogue avec le Gouvernement, les participants ont préconisé l'organisation d'une rencontre afin que les ONG puissent mettre en commun avec la nouvelle administration les connaissances qu'elles ont accumulées sur les meilleures pratiques, et critiquer de façon constructive les politiques et programmes en place. Malheureusement, la proposition du Gouvernement d'organiser une table ronde ("mesa de trabajo mixta") avec les ONG n'a pas encore été suivie d'effets.

50. Le représentant du Gouvernement a insisté également sur la nécessité de décentraliser la fourniture de l'aide alimentaire, celle-ci n'étant pas encore effectuée au niveau local. On a proposé de favoriser une telle décentralisation par la mise sur pied, sur proposition du HCR, d'un groupe technique mixte ("Unidad Technica Conjunta") constitué d'agents de l'État et de représentants de la communauté internationale et des ONG nationales. Ce groupe pourrait dans un premier temps fournir une assistance technique aux collectivités locales, puis suivre et évaluer les programmes d'aide humanitaire aux personnes déplacées.

51. Un autre représentant du Gouvernement a informé les participants que le Fonds spécial du Gouvernement colombien pour la paix consacrerait environ 100 millions de dollars à l'aide humanitaire aux communautés déplacées au cours des cinq prochaines années et que le Réseau de solidarité sociale, actuellement chargé de l'aide aux personnes déplacées, fournirait des fonds supplémentaires.

52. Il est apparu clairement, lors de l'examen du Principe 27, qu'il n'était pas facile pour les organisations humanitaires oeuvrant en Colombie de mener de front aide aux personnes déplacées, protection de ces groupes et

surveillance du respect des droits de l'homme. Les événements survenus dernièrement, particulièrement dans la région d'Uraba, ont montré combien il était difficile pour ces organisations de faire valoir leur neutralité et de s'acquérir la confiance des acteurs armés locaux tout en "[accordant] l'attention voulue au besoin de protection et aux droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et [prenant] les mesures nécessaires à cet effet" [6]. Les participants ont donc engagé tous les acteurs armés à respecter pleinement l'important travail humanitaire des organisations nationales et internationales qui fournissent actuellement aide et protection aux personnes déplacées en Colombie.

E. Principes relatifs au retour, à la réinstallation et à la réinsertion (Principes 28 à 30)

53. Les participants à l'Atelier ont engagé un débat particulièrement constructif, à propos du Principe directeur 28, au sujet du retour librement consenti et dans des conditions de sécurité des personnes déplacées, de leur réinstallation et de leur réinsertion, qui revêtent une importance vitale pour les communautés de personnes déplacées en Colombie. Les participants, y compris les représentants du Gouvernement, ont reconnu que les programmes de retour et de réinstallation n'avaient pas toujours donné de bons résultats et qu'ils s'étaient parfois soldés par de nouveaux déplacements.

54. Selon les participants à l'Atelier, cinq conditions essentielles sont à remplir pour assurer le succès des opérations de retour, de réinstallation et de réinsertion, au sens du Principe 28, à savoir :

Des conditions propices;

Des moyens suffisants;

Des mesures de sécurité appropriées;

Le caractère librement consenti du retour, de la réinstallation et de la réinsertion;

La participation des personnes déplacées.

55. On a noté que les conditions propices au retour ne pouvaient être mises en place que si l'on s'attaquait aux causes inhérentes au déplacement et si l'État appliquait sans réserve les multiples recommandations faites par la communauté internationale au sujet de la protection des droits de l'homme et du droit humanitaire en Colombie.

56. La sécurité personnelle a été identifiée comme étant le principal motif d'inquiétude des personnes déplacées de retour dans les zones rurales et de celles qui se réinstallaient dans ces zones. Les participants ont insisté sur la nécessité d'accroître la présence, dans les zones rurales, de représentations d'organismes officiels tels que le Bureau national du Médiateur aux droits de l'homme, le Groupe des droits de l'homme

---

[6] Paragraphe 1 du Principe directeur 27.

du Ministère de l'intérieur et les différentes institutions judiciaires. Ils ont été également d'avis que le Gouvernement devrait favoriser la conclusion d'"accords humanitaires" avec les groupes armés afin de protéger les personnes déplacées rentrant dans leur région d'origine. Certains participants ont appelé la communauté internationale à être davantage présente sur le terrain afin de s'assurer que le retour et la réinstallation des personnes déplacées se font dans des conditions de sécurité.

57. Compte tenu de ce que la plupart des personnes déplacées en Colombie n'ont guère de ressources, les participants se sont inquiétés de l'insuffisance des moyens mis à leur disposition durant la phase critique du retour et de la réinstallation, et du risque que cela comportait pour la viabilité des solutions apportées. Des porte-parole de personnes déplacées et des participants travaillant sur le terrain, auprès des communautés rapatriées, ont donné des témoignages circonstanciés des conditions du retour : absence quasi totale d'infrastructure et d'outils de travail, alimentation et logement insuffisants et accès limité aux soins médicaux dans les lieux d'origine ou de réinstallation. L'absence de moyens oblige souvent les personnes déplacées à engager des "négociations" prolongées avec les autorités locales et nationales et, quelquefois, à abandonner de nouveau leurs terres.

58. Les participants se sont penchés sur un certain nombre de situations dans lesquelles des personnes déplacées de retour dans leur lieu d'origine ont subi des violations des droits de l'homme, particulièrement les événements tragiques qui ont eu lieu dans le sud du département de Bolivar et dans la municipalité de Riosucio (Choco). Dans l'un et l'autre cas, de nombreux porte-parole de rapatriés ont été assassinés et des communautés entières ont été menacées, en dépit des garanties écrites que leur avait données le Gouvernement. Dans ces conditions, les participants ont exhorté le Gouvernement à renforcer au maximum les mesures de protection des communautés de rapatriés.

59. Comme indiqué au Principe directeur 28, le retour et la réinstallation doivent être librement consentis. La plupart des participants ont affirmé que les personnes déplacées en Colombie n'avaient pas été directement forcées de rentrer dans leur lieu d'origine ou de se réinstaller. On a cependant fait observer que des pressions exercées indirectement et l'absence générale d'autres solutions viables ont obligé de nombreuses personnes déplacées à regagner leur communauté d'origine. L'insuffisance, voire l'absence totale, d'aide humanitaire, aurait souvent poussé les personnes déplacées à rentrer dans des zones certes peu sûres, mais où elles auraient au moins la possibilité de s'abriter et de manger à leur faim. Certains participants se sont inquiétés également de savoir que les autorités municipales, sévèrement limitées dans leurs moyens financiers, décourageaient les personnes déplacées à se réinstaller en milieu urbain. Pour encourager les personnes déplacées à rentrer dans leur lieu d'origine, les autorités locales auraient donné des garanties de sécurité exagérément optimistes, émises par des chefs militaires locaux.

60. Les participants ont reconnu que, pour que toute solution à la crise soit durable, il est essentiel que les personnes déplacées participent aux phases de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation des programmes

de retour, de réinstallation et de réinsertion. Il est regrettable que la participation directe de ces communautés n'ait pas été inscrite systématiquement dans les projets de ce type.

61. Les comités municipaux pour les personnes déplacées (groupes de travail interinstitutions locaux créés par la loi 387) sont censés comprendre des représentants des communautés déplacées. Cependant, les participants à l'Atelier ont signalé que les personnes déplacées étaient souvent absentes de ces instances et, lorsqu'elles y étaient représentées, il leur était très difficile de faire entendre leur voix dans un environnement qui leur était totalement étranger.

62. Les participants ont signalé que c'est souvent grâce à la médiation des ONG que les personnes déplacées ont pu participer aux programmes. Cependant, tout en reconnaissant qu'il serait souhaitable de les faire intervenir davantage, les participants ont exprimé la crainte d'exposer les notables, déjà menacés, à de nouveaux dangers.

63. La discrimination officielle dont sont l'objet les personnes déplacées qui ont regagné leur lieu d'origine ou ont été réinstallées, contre laquelle le Principe 29 prévoit une protection, ne se produit pas systématiquement mais revêt des formes subtiles. Dans ce face-à-face extrêmement polarisé, les personnes déplacées par un acteur sont souvent étiquetées comme participantes actives au conflit et soupçonnées de favoriser l'ennemi. Leurs concitoyens dont, souvent, les autorités locales et régionales, ont souvent tendance à les dénigrer socialement en tant que groupe de personnes posant problème plutôt qu'à les reconnaître comme des victimes de violations des droits de l'homme. Les participants à l'Atelier ont donc insisté sur la nécessité d'organiser une campagne nationale de sensibilisation des citoyens au problème du déplacement interne ainsi qu'à la nécessité de traiter les personnes déplacées comme des individus investis de droits qui ont subi des préjudices et non comme un problème de société ou de sécurité.

64. Les participants ont reconnu les difficultés que comporte l'application du paragraphe 2 du Principe directeur 29, qui stipule que les personnes déplacées ont le droit de recouvrer les biens et les possessions qu'elles ont dû abandonner. Premièrement, la majorité des personnes déplacées en Colombie ne détiennent pas de titre de propriété sur les terres qu'elles ont quittées. Deuxièmement, il n'est pas rare que les responsables du déplacement, ou leurs sympathisants, détruisent les biens abandonnés ou en prennent possession. En outre, les participants à l'Atelier qui faisaient partie des communautés de personnes déplacées ont décrit la terreur provoquée par les actes de violence qui ont entraîné leur déplacement, et qui empêchaient précisément les personnes déplacées de regagner leurs foyers. Dans ces conditions, l'Atelier a encouragé le Gouvernement colombien à élaborer et mettre en oeuvre des programmes de restitution, aux personnes déplacées, de leurs biens et possessions, conformément au Principe 29.

65. Lorsque la récupération des biens et des possessions n'est pas possible, les autorités devraient faciliter la recherche de solutions de rechange, dont l'indemnisation ou une réparation juste. En Colombie, les personnes déplacées n'ont pas été indemnisées. Bien plus, la loi 160 sur la réforme agraire leur a été appliquée, comme à tout autre paysan accédant à la terre, les obligeant

à acquitter 30 % du coût total de leurs nouvelles parcelles. Les participants à l'Atelier ont estimé que ce système n'était pas raisonnable étant donné que la plupart des personnes déplacées, victimes de violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire, ont perdu leurs biens et leurs moyens de subsistance. Par ailleurs, les personnes déplacées risquaient de devoir supporter une dette trop lourde pour pouvoir s'affranchir de façon durable. On a donc proposé que les personnes déplacées soient exemptées du paiement des 30 % que doivent verser les autres bénéficiaires de la loi sur la réforme agraire.

66. Enfin, à propos du Principe 30, les participants à l'Atelier ont noté, en s'en félicitant, l'attitude d'ouverture du Gouvernement à l'égard des organisations humanitaires internationales ainsi que le libre accès qu'il leur accordait aux personnes déplacées. Ils se sont néanmoins dits préoccupés de savoir que des groupes armés illégaux commençaient à donner des signes d'un changement d'attitude à l'égard de ces organisations et de l'appui humanitaire qu'elles procurent aux communautés déplacées. Cet accès n'était pas encore matériellement entravé mais, accusées de parti pris et objets d'une attitude généralement hostile, particulièrement dans la région d'Uraba, les ONG humanitaires pourraient suspendre l'exécution de leurs programmes, pour des raisons de sécurité notamment. Les participants ont donc suggéré que les autorités locales et nationales prennent d'urgence toutes les mesures voulues, dont l'organisation de campagnes d'information et des déclarations publiques, pour soutenir et protéger les ONG qui mènent des activités humanitaires en Colombie.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS [7]

67. Considérant que les violations des droits de l'homme et les atteintes au droit international humanitaire graves, flagrantes et systématiques sont, de loin, la cause la plus directe des déplacements forcés en Colombie, les participants à l'Atelier ont exhorté le Gouvernement colombien à se conformer aux Principes directeurs ainsi qu'aux recommandations internationales qui avaient déjà été formulés pour faire face à la situation, notamment par l'ONU et la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains.

68. Les participants à l'Atelier ont constaté avec inquiétude que les déplacements forcés étaient devenus une stratégie militaire utilisée délibérément par des acteurs armés pour avoir la haute main sur des territoires revendiqués par d'autres. Les violations des droits de l'homme et les atteintes au droit humanitaire qui se soldent pas des déplacements internes sont souvent prévisibles en Colombie. Malheureusement, les dispositifs d'"alerte précoce" que constituent les organisations non gouvernementales n'ont pas poussé le Gouvernement à prendre, à temps, des mesures de protection préventive. Il faudra donc mettre en place, d'urgence, un dispositif d'"alerte rapide-intervention rapide" géré par l'État.

---

[7] Le texte des conclusions et recommandations ci-après reprend les points saillants du rapport Memorias (publié en espagnol). Il rend compte des plus grands sujets d'inquiétude évoqués lors des débats.

69. Conformément au Principe 9, les droits fonciers des populations autochtones doivent être protégés et les retombées des grands projets de développement sur les communautés étudiées avec soin.

70. Le Gouvernement colombien devrait prendre des mesures de protection directes, mais aussi lancer une campagne d'information pour faire échec à la stigmatisation des personnes déplacées, souvent perçues comme des parties au conflit. Une telle campagne devrait avoir pour cibles les forces armées colombiennes, les autorités locales et le grand public.

71. Devant l'intensification du conflit armé, les participants ont reconnu les difficultés auxquelles devaient faire face le Gouvernement et les forces armées chargées de la sécurité publique. Cependant, lorsqu'ils ont examiné la nécessité pour les personnes déplacées d'être protégées contre le retour forcé dans des lieux dangereux (Principe 15), ils se sont dits profondément préoccupés de l'absence de protection, d'autant qu'il arrive que certaines personnes déplacées qui ont choisi de regagner leurs foyers soient la cible d'attaques par des acteurs armés et contraintes de fuir une deuxième fois, voire une troisième.

72. Tout en notant que la crise du déplacement interne en Colombie a pris des proportions qui en font un défi quasi insurmontable pour le Gouvernement, les participants nationaux et internationaux ont profondément déploré que les populations de personnes déplacées n'aient pas suffisamment accès à la nourriture, à l'abri, aux vêtements et aux soins médicaux, et ont engagé le Gouvernement à hâter la fourniture de ces services de base.

73. Les participants ont insisté sur la nécessité de mieux coordonner les activités entre le Gouvernement colombien, les organismes de l'ONU et les ONG nationales et internationales afin d'améliorer la protection des personnes déplacées, tout en notant qu'une telle coordination ne diminuerait pas la responsabilité de l'État à l'égard des communautés déplacées, ni ne compromettrait l'indépendance des ONG.

74. Les participants ont noté, en s'en félicitant, que le Fonds spécial du Gouvernement colombien pour la paix consacrerait environ 100 millions de dollars à l'aide humanitaire aux communautés déplacées au cours des cinq prochaines années et que le Réseau de solidarité sociale, actuellement chargé de l'assistance aux personnes déplacées, fournirait des fonds supplémentaires.

75. Au sujet de la question de l'accès des organisations humanitaires aux personnes déplacées, les participants ont engagé tous les acteurs armés à respecter pleinement le caractère humanitaire du travail des organisations nationales et internationales qui fournissent aide et protection aux personnes déplacées, et à garantir leur accès, dans des conditions de sécurité, aux populations dans le besoin.

76. Les autorités locales et nationales ont été encouragées à prendre sans délai toutes les mesures voulues, dont l'organisation de campagnes d'information et des déclarations publiques, pour soutenir les activités humanitaires entreprises actuellement par les ONG en Colombie.

77. Les participants ont déploré que les processus de retour et de réinstallation n'aient pas encore été menés à bien avec succès et qu'ils se soient même soldés par de nouveaux déplacements. À leur sens, cinq conditions devraient être réunies pour que le retour, la réinstallation et la réinsertion des personnes déplacées soient réussis, à savoir : des conditions propices; des moyens suffisants; des mesures de sécurité appropriées; le caractère librement consenti du retour, de la réinstallation ou de la réinsertion; et la participation des personnes déplacées elles-mêmes.

a) Les participants à l'Atelier ont souligné l'importance d'une présence accrue dans les zones de retour ou de réinstallation afin d'assurer la sécurité personnelle des personnes déplacées;

b) Les participants ont encouragé le Gouvernement colombien à élaborer et mettre en oeuvre des programmes visant à restituer aux personnes déplacées leurs biens et leurs possessions, conformément au Principe 29.

78. Dans leur Déclaration finale, les participants à l'Atelier ont réaffirmé qu'il importait d'appliquer les Principes directeurs à la situation des personnes déplacées en Colombie ainsi qu'aux politiques et normes juridiques colombiennes intéressant les personnes déplacées. Étant donné l'absence, grave, de protection et de soins, qui est le lot des personnes déplacées en Colombie, les participants ont conclu que, en prenant des mesures tendant à prévenir le déplacement interne et à s'occuper des personnes qui sont déjà déplacées, le Gouvernement donnerait la "preuve d'un réel attachement politique à résoudre ces problèmes".